TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 711799/23
ASSUNTO: HOMOLOGAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES
ENTIDADE: GOVERNO DO PARANÁ - CASA CIVIL
INTERESSADO: GOVERNO DO PARANÁ - CASA CIVIL
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 281/24 - Tribunal Pleno

Recomendações resultantes de Auditoria sobre a regularidade do processo de desestatização da Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. – FERROESTE S.A. Relatório de Fiscalização TCE/PR - 5ª ICE nº 07/2023. Homologação.

I. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Homologação de Recomendações oriundas do Relatório de Fiscalização n.° 07/2023, da 5ª Inspetoria de Controle Externo (peça n.° 4), encaminhado por meio do Ofício n.º 54/2023 – 5ICE (peça n.º 3), resultante de Auditoria de Conformidade realizada com o objetivo de avaliar a regularidade do processo de desestatização da Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. – FERROESTE S.A., com ênfase na estruturação econômica, jurídica e regulatória do modelo proposto.

A presente auditoria decorre do controle exercido pelo Tribunal de Contas sobre a FERROESTE S.A, sociedade de economia mista que tem no estado do Paraná seu maior acionista, no âmbito das competências e atribuições da 5ª ICE, com fundamento no art. 75, IV, da Constituição do Estado do Paraná, no art. 9º da Lei Complementar n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE/PR, e no art. 157, inciso I e III, da Resolução TCE/PR n.º 1/2006 - Regimento Interno do TCE/PR.

Os trabalhos foram realizados no período de junho a outubro de 2023, sendo o desdobramento da Demanda n.º 07/23 – 5ª ICE e Portaria TCE/PR n.º 380/2023, de 06 de março de 2023.

Segundo o Relatório, a fiscalização, prevista no Plano Anual de Fiscalização – PAF do TCE-PR para o ano de 2023, foi traçada de modo a atender às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), adotadas por esta

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Corte de Contas por meio da Resolução n.º 76/2020, servindo de base orientativa para o desenvolvimento do trabalho. A partir da análise peculiar da perspectiva adotada para a desestatização, as estratégias metodológicas compreenderam também pesquisas bibliográficas, cotejo da legislação pertinente, análise de dados, análise de documentos e informações do Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário – GT Ferrovias, e entrevistas com os gestores das áreas envolvidas.

Os critérios utilizados na presente auditoria, aplicáveis à Auditoria de Conformidade, se basearam nas normativas regulatórias do setor ferroviário, em princípios de administração pública e nas decisões do Tribunal de Contas da União - TCU, compreendendo procedimentos de planejamento, de riscos e de controles, além de marcos normativos relacionados à gestão das Estatais, conforme definidos na Matriz de Planejamento.

O objetivo da fiscalização foi o de analisar a regularidade do processo de desestatização (na fase de estudos e planejamento prévio ao edital), com ênfase na estruturação econômica, jurídica e regulatória do modelo proposto. Em específico, a análise teve por foco examinar o projeto sob estes três aspectos fundamentais, incluindo os bens vinculados ao seu contrato de concessão, e como eles refletem e impactam positiva ou negativamente sobre os instrumentos editalícios e contratuais, bem como na efetivação do Plano Estadual Ferroviário.

Conforme consta no Relatório, o embrião normativo do projeto Nova Ferroeste é o Decreto Estadual n.° 5.079/2020, cuja súmula versa sobre a criação do Grupo de Trabalho com o objetivo de elaboração do Plano Estadual Ferroviário, a fim de propor as diretrizes para a Desestatização e Desenvolvimento Sustentável dos serviços de transporte ferroviário.

A motivação central da fiscalização, conforme esclarece a equipe que realizou os trabalhos, foi a especial e complexa natureza da Nova Ferroeste: um projeto de desestatização que pretende repassar à iniciativa privada ativos operacionais e uma extensa lista de direitos e obrigações.

Para atender ao escopo definido, foram elaboradas as seguintes questões de fiscalização:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

- *QF1: A metodologia eleita, sob o viés econômico, é adequada para definição da outorga mínima, e assegura justa remuneração ao Estado?*
- *QF2: Houve gestão patrimonial regulatória quanto à identificação, quantificação e qualificação dos principais ativos, bens, direitos e respectivo patrimônio que irá integrar a base jurídico-obrigacional do conteúdo a ser transferido?*
- *QF3: Há solução regulatória ou comercial formalizada acerca do compartilhamento do trecho ferroviário urbano de acesso ao Porto de Paranaguá?*
- *QF4: O modelo econômico-financeiro do empreendimento foi construído a partir de premissas e inputs justificados e razoáveis?*
- *QF5: A alocação da responsabilidade ao Poder Público pelo ressarcimento e indenização sobre os vícios ocultos que acometam os bens operacionais das ferrovias está estruturada de modo a minimizar e/ou diminuir o risco de sua ocorrência?*
- *QF6: Há planejamento para garantir a devida atualidade dos estudos de viabilidade quando da abertura do edital de leilão?*
- *QF7: Os processos de trabalho estabelecidos contemplam as pertinentes validações técnicas da modelagem da desestatização já consolidada sob os aspectos econômicos (Questão 1 e 4), regulatórios (Questão 2 e 3) e jurídicos (Questão 2)?*

Concluídos os trabalhos preparatórios culminados na matriz de planejamento, bem como a fase de execução que consistiu na coleta de evidências a partir dos documentos apresentados, as análises realizadas pela equipe de fiscalização resultaram em oito achados e nove recomendações, os quais estão sintetizados na matriz de achados apresentada a seguir:

GT FERROVIAS		
Nº	**Achado**	**Recomendações**
01	Ausência de modelagem econômico-financeira para os cenários de devolução de trechos ferroviários facultativos e/ou de não viabilização dos novos trechos obrigatórios.	**1.1.** Promova estudos de avaliação econômico-financeira dos múltiplos cenários de implantação de trechos e ramais ferroviários possíveis, inclusive para o cenário onde o parceiro privado não implante nenhum trecho além do já existente (cenário de ocorrência de mera alienação de ativos), e adote na definição do valor mínimo da licitação a opção mais vantajosa para a administração.
02	Valor mínimo de lance inferior ao valor presente líquido calculado para o	**2.1.** Adote como valor referencial da licitação o valor que represente a maior vantajosidade (que considere no mínimo o VPL) do Projeto Nova Ferroeste à Administração.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

	empreendimento.	
03	Deficiência na gestão patrimonial regulatória que irá integrar a base jurídico-obrigacional da desestatização.	**3.1.** Elaborar relatório circunstanciado em que identifique e quantifique os ativos, bens, direitos e respectivo patrimônio que irá efetivamente integrar a base jurídico-obrigacional da desestatização, qualificando-os como bens reversíveis e não reversíveis, com a respectiva identificação do responsável técnico pela elaboração do documento, com a ciência do Poder Concedente.
04	Ausência de solução para compartilhamento do trecho ferroviário urbano de acesso ao Porto de Paranaguá.	**4.1.** Adote, antes da licitação, solução preditiva que permita o compartilhamento do trecho ferroviário atualmente operado pela Rumo Malha Sul na área urbana de Paranaguá, de acesso ao Porto, sem ônus para a futura cessionária.
05	Falta de compatibilização e de clareza nas informações de cunho econômico-financeiro do EVTEA.	**5.1**. Promova a compatibilização entre os cadernos que compõem o "EVTEA n° 1" (Trecho Principal + Ramal Cascavel/PR - Foz do Iguaçu/PR) no que concerne às incongruências verificadas na conta 'Custos Operacionais e Despesas Administrativas' e na conta 'Capex'. **5.2.** Promova a compatibilização entre os cadernos que compõem o "EVTEA n° 2" (Ramal Ramal Cascavel/PR - Chapecó/SC) no que concerne às incongruências verificadas na conta 'Custos Operacionais e Despesas Administrativas' e na conta 'Capex'.
06	Assimetria entre o modelo econômico-financeiro e os documentos editalícios quanto à obrigação de ressarcimento dos valores investidos pela Administração com estudos técnicos.	**6.1**. Inclua dispositivo no edital e na minuta do instrumento de cessão prevendo, de maneira direta e transparente, a obrigação de ressarcimento dos estudos de viabilidade ao Poder Público (incluindo os valores dispendidos pelo PARANACIDADE no âmbito dos contratos 010/2020 e 016/2021, bem como a correção monetária de todos os valores efetivamente dispendidos); ou, alternativamente, promova a exclusão da conta 'Reembolso Estudo EVTEA-J' do fluxo de caixa da Nova Ferroeste.
07	Ausência de diagnóstico amplo e estruturado da situação física, técnica e operacional dos ativos operacionais a serem transferidos.	**7.1**. Elaborar relatório circunstanciado contendo diagnóstico atual da situação física, técnica e operacional dos ativos a serem transferidos, com a respectiva identificação do responsável técnico pela elaboração do documento.
08	Ausência de planejamento efetivo e estruturado para atualização dos estudos de viabilidade quando da abertura do edital do leilão.	**8.1**. Atualize os estudos de viabilidade do projeto de desestatização quando do encerramento da fase interna da licitação.

Na MATRIZ DE ACHADOS que integra o presente voto, se encontram os critérios utilizados, o número sequencial do achado constatado e sua

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

descrição, a manifestação do gestor, a análise da equipe, bem como a proposta de encaminhamento, devidamente fundamentada, para cada achado, dentre outras informações.

II. FUNDAMENTO E VOTO

O presente processo visa dar atendimento ao disposto no art. 5°, inciso XLII[1], do Regimento Interno, incluído pela Resolução n.° 73/2019.

O empreendimento denominado 'Nova Ferroeste', como projeto de infraestrutura logística, visa conectar os estados do Mato Grosso Sul, Paraná e Santa Catarina para formar um novo corredor de exportação de uma fronteira agrícola já consolidada, mas em processo de substancial expansão qualitativa (aumento da produtividade) até o Porto de Paranaguá - PR.

A fiscalização realizada teve como foco compreender o modelo atípico de desestatização da FERROESTE S.A, escolhido pelo GT Ferrovias, dentre as tantas opções de desestatização existentes e já experimentadas no Paraná e no Brasil.

Conforme destacado no Relatório, a regularidade do processo (pré-licitatório - estruturação da fase interna) de desestatização da FERROESTE S.A., através do Projeto "Nova Ferroeste", foi objeto de análise na presente auditoria, tendo as questões elaboradas sido encaminhadas ao GT Ferrovias e à FERROESTE S.A., via sistema CACO, com posterior análise pela equipe de auditoria das respostas apresentadas, culminando na consolidação dos resultados decorrentes dos trabalhos realizados.

As 7 (sete) questões de fiscalização resultaram em 8 (oito) achados, e as evidências encontradas apontaram para a necessidade de recomendar aos gestores do Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário - GT FERROVIAS, a adoção de 09 (nove) medidas destinadas a regularizar os achados confirmados, bem como dar conhecimento à CASA CIVIL do Poder Executivo do Estado do Paraná, na pessoa do seu Secretário.

---

[1] Art. 5º Compete ao Tribunal Pleno:
[...]
XLII - homologar as recomendações oriundas dos relatórios de auditoria e de inspeção das Inspetorias de Controle Externo e das Coordenadorias, conforme proposta do Presidente ou do Superintendente, nos termos do art. 267-A, § 2º, I;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Por conseguinte, as deliberações propostas se dirigem ao Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário – GT Ferrovias e à Secretaria de Estado da Casa Civil, na pessoa de seus representantes legais, indicados a seguir:

Nome	CNPJ	Representante Legal	CPF
Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário	17.269.926/0001-80	Luiz Henrique Fagundes	***.811.188-**
Casa Civil	15.563.402/0001-71	João Carlos Ortega	***.482.659-**

No mais, a equipe de fiscalização sugere, também, o encaminhamento deste Relatório:

- À Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A - FERROESTE para ciência e implementação das ações administrativas necessárias para subsidiar tecnicamente o GT-Ferrovias com todas as informações pertinentes para formatação da modelagem de desestatização eleita;
- Ao Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, enquanto gestora dos contratos de consultoria, para ciência e implementação das ações administrativas necessárias para subsidiar tecnicamente o GT-Ferrovias com todas as informações pertinentes para atualização motivada da modelagem de desestatização eleita;
- À Controladoria-Geral do Estado para ciência e providências que entender cabíveis sob o prisma do controle interno;
- À Procuradoria Geral do Estado do Paraná para ciência e providências que julgar pertinentes;
- Ao Conselho de Controle das Empresas Estatais para ciência e providências que julgar pertinentes;
- Ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná para ciência e providências que julgar pertinentes;
- À Assembleia Legislativa do Estado do Paraná para ciência;
- À INVESTPARANÁ para ciência;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

- À Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA para ciência;
- À Secretaria de Estado do Infraestrutura e Logística – SEIL para ciência;
- À Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias em Investimentos (PPI) para ciência;
- Ao Ministério dos Transportes para ciência;
- Ao Ministério dos Portos e Aeroportos para ciência;
- À Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para ciência;
- À Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) para ciência.

Diante do exposto, VOTO:

I – Pela homologação das recomendações contidas no Relatório da 5ª Inspetoria de Controle Externo ora apreciado;

II – Publicada a decisão, encaminhe-se os autos à Diretoria de Protocolo – DP, para efetuar a comunicação eletrônica aos jurisdicionados, nos termos do art. 267-B[2], do Regimento Interno;

III – Na sequência, à 5ª Inspetoria de Controle Externo para atendimento ao § 6°[3] do artigo 267-A do Regimento Interno;

IV – Após, ao Gabinete da Presidência para expedição de ofícios à Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A - FERROESTE para ciência e implementação das ações administrativas necessárias para subsidiar tecnicamente o GT-Ferrovias com todas as informações pertinentes para formatação da modelagem de desestatização eleita; ao Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, enquanto gestora dos contratos de consultoria, para ciência e implementação das ações

[2] Art. 267-B. Caberá Impugnação à Homologação, instaurada em processo apartado, no prazo de 10 (dez) dias, contado da comunicação eletrônica do Acórdão de homologação proferido no processo de que trata o art. 267-A, § 3º. (Incluído pela Resolução nº 73/2019).

[3] Art. 267-A. Os resultados das fiscalizações serão necessariamente disponibilizados em relatórios. (Incluído pela Resolução nº 73/2019) (...)

§ 6° As recomendações homologadas serão encaminhadas ao jurisdicionado pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização ou pela Inspetoria de Controle Externo, conforme o caso. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

administrativas necessárias para subsidiar tecnicamente o GT-Ferrovias com todas as informações pertinentes para atualização motivada da modelagem de desestatização eleita; à Controladoria-Geral do Estado para ciência e providências que entender cabíveis sob o prisma do controle interno; à Procuradoria Geral do Estado do Paraná, ao Conselho de Controle das Empresas Estatais, ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná, para ciência e providências que julgar pertinentes; à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, à INVESTPARANÀ, à Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, à Secretaria de Estado do Infraestrutura e Logística – SEIL, à Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias em Investimentos (PPI), ao Ministério dos Transportes para ciência, ao Ministério dos Portos e Aeroportos, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), para ciência.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de HOMOLOGAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Homologar as recomendações contidas no Relatório da 5ª Inspetoria de Controle Externo ora apreciado (compiladas do quadro de achados que segue abaixo);

II. Publicada a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo – DP, para efetuar a comunicação eletrônica aos jurisdicionados, nos termos do art. 267-B[4], do Regimento Interno;

III. Na sequência, à 5ª Inspetoria de Controle Externo para atendimento ao § 6°[5] do artigo 267-A do Regimento Interno;

[4] Art. 267-B. Caberá Impugnação à Homologação, instaurada em processo apartado, no prazo de 10 (dez) dias, contado da comunicação eletrônica do Acórdão de homologação proferido no processo de que trata o art. 267-A, § 3º. (Incluído pela Resolução nº 73/2019).
[5] Art. 267-A. Os resultados das fiscalizações serão necessariamente disponibilizados em relatórios. (Incluído pela Resolução nº 73/2019) (...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

IV. Após, ao Gabinete da Presidência para expedição de ofícios à Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A - FERROESTE para ciência e implementação das ações administrativas necessárias para subsidiar tecnicamente o GT-Ferrovias com todas as informações pertinentes para formatação da modelagem de desestatização eleita; ao Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, enquanto gestora dos contratos de consultoria, para ciência e implementação das ações administrativas necessárias para subsidiar tecnicamente o GT-Ferrovias com todas as informações pertinentes para atualização motivada da modelagem de desestatização eleita; à Controladoria-Geral do Estado para ciência e providências que entender cabíveis sob o prisma do controle interno; à Procuradoria Geral do Estado do Paraná, ao Conselho de Controle das Empresas Estatais, ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná, para ciência e providências que julgar pertinentes; à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, à INVESTPARANÀ, à Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, à Secretaria de Estado do Infraestrutura e Logística – SEIL, à Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias em Investimentos (PPI), ao Ministério dos Transportes para ciência, ao Ministério dos Portos e Aeroportos, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), para ciência.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 8 de fevereiro de 2024 – Sessão Virtual nº 2.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

§ 6° As recomendações homologadas serão encaminhadas ao jurisdicionado pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização ou pela Inspetoria de Controle Externo, conforme o caso. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

ACHADOS

Questão de Fiscalização	QF1: A metodologia eleita, sob o viés econômico, é adequada para definição da outorga mínima, e assegura justa remuneração ao Estado?
Achado n.º 1	Ausência de modelagem econômico-financeira para os cenários de devolução de trechos ferroviários facultativos e/ou de não viabilização dos novos trechos obrigatórios.

Condição:

O Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário elaborou o modelo econômico-financeiro para o seguinte cenário de implantação da Nova Ferroeste ("cenário base"):

- Implantação do Trecho obrigatório Paranaguá/PR – Guarapuava/PR
- Adequação do Trecho obrigatório Guarapuava/PR – Cascavel/PR (Trecho já em operação)
- Implantação do Trecho obrigatório Cascavel/PR – Dourados/MS
- Implantação do Ramal opcional Dourados/MS – Maracaju/MS
- Implantação do Ramal opcional Cascavel/PR – Foz do Iguaçu/PR

Está excluso do modelo econômico-financeiro do cenário base o ramal opcional Cascavel/PR - Chapecó/SC, que possui uma avaliação econômico-financeiro individual, resultante num valor presente líquido de aproximadamente –R$ 1,00 bilhão (um bilhão de reais negativo).

Lembra-se que o trecho Guarapuava/PR – Cascavel/PR – Dourados/MS está contratualizado entre FERROESTE e União pelo regime de concessão (Lei 8.987/1995). E todos os demais trechos pelo regime de autorização via contratos de adesão (Lei 14.273/2021), onde há tendência de menor pressão regulatória para a execução dos investimentos.

Para o cenário base, o único modelado, os resultados econômico-financeiros do empreendimento obtidos pelo EVTEA foram:

- Outorga referencial de R$ 110 milhões[6];
- Valor Presente Líquido (VPL) de R$ 293 milhões.

Não é possível comprovar que esse cenário representa o maior valor de projeto. O próprio EVTEA sugere, por exemplo, que a inclusão do Ramal Cascavel – Foz do Iguaçu (opcional) reduziu a rentabilidade do empreendimento:

"A implantação do Ramal Cascavel-Foz do Iguaçu foi definida para o Ano 20 objetivando melhorar a atratividade do projeto em dois aspectos: (i) aumentar a sua taxa interna de retorno (TIR) e (ii) facilitar as condições de financiabilidade do projeto, diminuindo a necessidade de capital inicial. A análise isolada dos investimentos e resultados gerados pela implantação deste trecho mostraram que a realização do mesmo de forma concomitante aos demais investimentos reduzia a rentabilidade esperada do projeto, já que seu retorno incremental é muito menor do que a TIR do projeto completo. Para evidenciar este aspecto, foi elaborado uma análise específica deste cenário incremental, apontando um projeto inviável, de TIR muito inferior (3,9% a.a.) à Taxa Mínima de Atratividade prevista (10,85% a.a.)."

Outros cenários são possíveis e necessitam ser avaliados, visto que a modelagem jurídica do empreendimento confere ao cessionário poder de decisão acerca da implantação ou não de alguns dos trechos da Nova Ferroeste ("ramais opcionais"), sem incidência de penalização caso da decisão do empreendedor seja pelo não investimento.

Ainda assim, para o trecho estrutural ("trecho obrigatório"), em caso de não investimento pelo empreendedor, as penalizações previstas nos documentos editalícios variam entre multa e rescisão do contrato de cessão, com expectativa de retomada do contrato de concessão e dos contratos de adesão. No entanto, vale lembrar que tais contratos são de competência da União, e não do estado do Paraná, sendo que o poder de ingerência pretendido na modelagem é, na verdade, severamente limitado. Importa destacar, também, que não foi previsto na modelagem jurídica o instituto da garantia de fiel cumprimento das obrigações contratuais. Também não há no contrato de concessão e nos contratos de adesão a previsão de tal artifício.

Ademais, existe a hipótese de não consecução dos investimentos pretendidos pelo Projeto Nova Ferroeste por fatos alheios à vontade do licitante vencedor (como fato do príncipe, força maior, etc.), quando se invoca o instituto da excludente de responsabilidade para repactuação do instrumento de cessão. Alerta-se de que esses fatos são de alta probabilidade em projetos de infraestrutura do vulto

[6] Obs.: O Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário declarou que passou a trabalhar com um valor mínimo de lance de R$ 178.000.000,00 para o cenário modelado (vide comunicação via CACO do dia 09/08/2023).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

da Nova Ferroeste, especialmente entraves jurídicos, ambientais e regulatórios, em maioria externos à competência de gestão estadual.
Este cenário onde o cessionário não implanta nenhum trecho ferroviário além do já existente (Cascavel/PR – Guarapuava/PR) representaria, na prática, uma cessão de ativos, cuja modalidade e procedimentos licitação seriam diversos do caso em tela.
Isto tudo relatado, é imprescindível que o Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário calcule o valor presente líquido de todos esses cenários possíveis, inclusive para o cenário de não implantação de nenhum trecho além da ferrovia já existente (com excludência de responsabilidade do parceiro privado), de forma a verificar e adotar o qual deles resulta o maior valor presente líquido (referencial de preço mínimo de lance).

Evidências:

E1. Minuta do Contrato de Cessão Onerosa, Anexo 4 - Encargos da Cessionária, Item 2 (pg. 2 e 3).
E2. Relatório do EVTEA do Trecho Principal/Ramal Foz do Iguaçu - Volume 4 - Avaliação Econômico-Financeira e de Riscos – ausência de modelagem econômico-financeira dos cenários possíveis de implantação (a partir da página 84) (inexistência de considerações acerca da condição esperada)
E3. Relatório do EVTEA do Ramal Chapecó - Volume 1 - Tomo III - Análise Financeira, Socioeconômica e de Riscos (pg. 78)

Fonte do Critério e Critério:

FC1: Art. 32, inciso I; Art. 49, inciso I da Lei Federal n.º 13.303/2016:
Art. 32°. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:
II - busca da maior vantagem competitiva para a empresa pública ou sociedade de economia mista, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;
Art. 49°. A alienação de bens por empresas públicas e por sociedades de economia mista será precedida de:
I - avaliação formal do bem contemplado, ressalvadas as hipóteses previstas nos incisos XVI a XVIII do art. 29;
FC2: Art. 2° e Art. 40, § 4 do RILC (Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios) - FERROESTE:
Art. 2°. As licitações realizadas e os contratos celebrados pela FERROESTE destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.
Art. 40°. O critério de julgamento pela maior oferta de preço será utilizado no caso de contratos que resultem em receita para a FERROESTE como de alienações, locações, permissões ou concessões de uso de bens.
§ 4º A alienação de bens da FERROESTE deverá ser justificada, precedida de avaliação que fixe o valor mínimo de arrematação, e de licitação pelo critério de julgamento previsto neste artigo.

Possíveis Causas:

Complexidade na estruturação de um projeto ferroviário de grande vulto, em face da competência estadual nesse tema ser subsidiária e limitada (protagonismo da União);
Complexidade na estruturação de um projeto que contempla dois regimes jurídicos diferentes (concessão e autorização);
Ausência ou insuficiência de articulação entre atores envolvidos direta ou indiretamente na estruturação do projeto (GT Ferrovias, FERROESTE, SEIL, PARANACIDADE e as consultorias contratadas pelo projeto).
Ausência de participação efetiva da Ferroeste nas discussões técnicas operacionais (área de negócio) especialmente na construção dos parâmetros e serem disponibilizados às consultorias para construções dos possíveis cenários.
Dependência excessiva das consultorias privadas contratadas para a elaboração dos estudos e projetos.

Possíveis Efeitos:

- Arrecadação de valor de outorga incompatível com o melhor potencial econômico modulável do Projeto Nova Ferroeste;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

• Possibilidade de elaboração de propostas assimétricas pelos licitantes, cada qual podendo considerar uma gama de concepções diferentes daquela descrita na Minuta de Edital.
Comentários do Gestor:
Em resposta ao Apontamento Preliminar de Achados, o jurisdicionado respondeu ao presente achado nos seguintes termos (reprodução exata): Conforme esclarecido anteriormente na Introdução e Contextualização da Modelagem (pág. 04 a 06), o projeto "Nova Ferroeste", elaborado pelo Governo do Estado do Paraná, prevê a transferência, enquanto cedente, da posição de concessionária no Contrato de Concessão, e de autorizatária nos quatro novos Contratos de Adesão por meio da alienação dos direitos e obrigações titularizados pela atual FERROESTE S.A. em seus contratos. Por essa razão, a elaboração de um Valor de Presente Líquido (VPL) para cada um dos possíveis cenários sobre os trechos que serão assumidos pela futura cessionária não se mostra compatível com a modelagem eleita. Por meio da modelagem jurídica selecionada, a FERROESTE S.A estará tão somente alienando e transferindo os seus ativos a um novo investidor, sem responsabilidade pelas obras e pelos investimentos que serão executados perante o poder concedente – no caso, a União, por intermédio da Agência Nacional de Transportes Terrestres e do Ministério dos Transportes. Assim, a FERROESTE S.A. não será a tomadora das obras que serão executadas no âmbito do Contrato de Concessão ou dos Contratos de Adesão após a materialização da transferência, mas apenas está vendendo os seus ativos de forma integrada. Essa alienação integrada dos ativos – os direitos de exploração constantes do Contrato de Concessão e de todos os Contratos de Adesão – se justifica na existência de uma sinergia entre os trechos ferroviários, que geram valorização recíproca e ampliam a atratividade do projeto ao mercado. Nesse sentido, o suposto caráter facultativo da instalação de determinados trechos ferroviários abrangidos por Contratos de Adesão se restringe à relação formalizada no instrumento de cessão perante o Estado do Paraná e a FERROESTE S.A.. Porém, perante o poder concedente, como visto na introdução do presente ofício, o descumprimento do cronograma de investimentos desses trechos possui sanções e consequências jurídicas específicas, previstas na regulação e nas normas contratuais da concessão e das autorizações, cujo ente fiscalizador é a União. Logo, uma vez que a FERROESTE apenas está alienando seus direitos contratuais a um terceiro, não haveria justificativa para a constituição de uma modelagem econômico-financeira, com VPL, de cada um dos cenários. Ademais, nada impede que os interessados no projeto façam suas próprias modelagens econômico-financeiras, com cálculo do VPL correspondente, a partir das alternativas de investimento à disposição do futuro operador. Na prática, com a transferência dos direitos e obrigações dos contratos atualmente titularizados pela FERROESTE S.A., os estudos de viabilidade e os projetos contratados também serão transferidos; no entanto, seu teor não é vinculante à cessionária. Não obstante a explicitação apresentada acima, os estudos de viabilidade conduzidos pelo Estado do Paraná no âmbito do projeto obedeceram a premissas específicas, detalhadas adiante. Como visto, a FERROESTE S.A. é titular de um contrato de concessão celebrado com a União, cujo objeto é a construção e exploração do trecho ferroviário Guarapuava/PR-Cascavel/PR-Dourados/MS; no entanto, o único trecho construído até o momento presente é a ferrovia Guarapuava/PR-Cascavel/PR, com cerca de 250 quilômetros. Assim, com a venda desse contrato, há a cessão de todos os direitos e obrigações estabelecidos pela concessão. Logo, o trecho ainda não construído, referente à concessão, deverá obrigatoriamente ser realizado sob regulação do poder concedente, a União. Portanto, não há factibilidade da análise de cenário neste ponto, condição sine qua non para uma análise de não viabilização. Ainda, o Projeto "Nova Ferroeste" como plano de implantação de uma nova ferrovia que liga o Mato Grosso do Sul e o oeste do Paraná com o Porto de Paranaguá não é recente. Para a definição do traçado, como apresentado nos estudos técnicos, analisaram-se comparativamente as alternativas consideradas nas últimas décadas, levando em conta as questões de impacto ambiental, as características técnicas das alternativas e os custos de implantação aplicando-se no auxílio à tomada de decisão o Método de Análise Hierárquica – AHP (Analytic Hierarchy Process). Foram estudados aspectos como, Características Técnicas/Operacionais; Custo Estimado de Implantação; Aspectos Ambientais; Aspectos Socioeconômicos; Avaliação de Risco. Diferente dos estudos anteriores para o trecho 1 que faz a ligação entre o sudeste do Mato Grosso do Sul e o Porto de Paranaguá (PR), no Ramal Cascavel – Foz do Iguaçu o traçado foi completamente reformulado. Após análises, foi definido que o traçado do Ramal iniciará no terminal de cargas em Cascavel, através de um triângulo de reversão, permitindo acesso ao respectivo terminal e ao mesmo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

tempo o acesso expresso a linha tronco finalizada no Porto de Paranaguá. O término desse Ramal foi estabelecido em local propício para instalação de um novo terminal de cargas, em região topograficamente favorável às margens da BR-277 próximo a Foz do Iguaçu, que está localizada na fronteira do Brasil com o Paraguai e Argentina – fortalecendo o comércio exterior e tornando o Ramal estratégico.

Os estudos formulados para o trecho entre Cascavel (PR) e Chapecó (SC) foram realizados de forma apartada devido à ocorrência de fato superveniente, por solicitação e iniciativa do setor produtivo da região, tendo em vista o grande déficit de infraestrutura logística observado na parte oeste da região sul do país, foram realizados os estudos adicionais para a implantação do referido ramal e sua inclusão no projeto da Nova Ferroeste. Considerando que parte relevante do estudo já estava em processo avançado de elaboração, inclusive com a realização de incursões para o protocolo de requerimento de licença prévia, optou-se por manter o trabalho em duas frentes, uma delas com o ramal estruturante (Paranaguá > Cascavel) somados aos ramais que conectam Cascavel (PR) até Maracajú (MS) e ligando Cascavel até a cidade de Foz do Iguaçu, ambas no Paraná, para a outra frente optou-se por manter a conexão com Chapecó (SC) em separado, a qual – inclusive – dependerá de requerimento de licença ambiental específica.

Adotou-se como premissa que a implantação de infraestrutura é considerada como indutora de crescimento e não o contrário, não se esperando que a necessidade se apresente previamente para que os projetos de infraestrutura sejam gestados. Os trechos definidos para o projeto, como abordado anteriormente, permitirão a integração eficiente entre o Brasil e países fronteiriços, uma vez que aproveita a posição geográfica estratégica do Paraná. Os estudos realizados para o Projeto da Nova Ferroeste já demonstram a defasagem estrutural para o transporte de cargas e mercadorias, permitindo concluir que – infelizmente – a demanda já existe e tende a colapsar em futuro próximo, fazendo com que o estado do Paraná apresente desvantagem competitiva quando comparado com outros estados brasileiros.

Nesse contexto, após a análise de todas essas perspectivas e fatores, concluiu-se que a alternativa escolhida é o melhor traçado possível para o Projeto. Dado o benefício socioeconômico e ambiental que será obtido com a execução do Projeto - análise descrita no EVTEA-J e no EVTEA Chapecó - passou-se a modelagem econômico-financeira e decidiu-se por essa abordagem única. Pois que, ao considerar o benefício social, esse projeto apresenta a seleção da proposta viável e socioeconomicamente vantajosa, com um retorno extremamente alto para a sociedade.

Ademais, a premissa estabelecida fundamentou o resultado demonstrado no EVTEA-J, isto é, considerou a construção completa do empreendimento, ainda que a efetiva instalação de alguns trechos deva ocorrer ao longo do tempo, de modo que a análise isolada de cada ramal não é razoável, visto que apenas com a completude da infraestrutura o resultado do estudo será atingido. Corroborando com essa conclusão, a análise do Valuation da atual Ferroeste, ou seja, com a não implantação de nenhum trecho além do já existente, é negativo em R$ 459,5 milhões. Premissas econômicas serão tratadas na resposta a questão seguinte.

Análise da Equipe:

Em sua manifestação, o gestor declarou que a ´"elaboração de um Valor de Presente Líquido (VPL) para cada um dos possíveis cenários sobre os trechos que serão assumidos pela futura cessionária não se mostra compatível com a modelagem eleita. Mais adiante, reforçou que uma vez que a FERROESTE apenas está alienando seus direitos contratuais a um terceiro, não haveria justificativa para a constituição de uma modelagem econômico-financeira, com VPL, de cada um dos cenários.

Mencionou também que o projeto como um todo produzirá benefício socioeconômico e ambiental e um retorno extremamente alto para a sociedade.

A conduta sumariamente restritiva à elaboração de cenários não concorre para a devida conformidade aos preceitos da Lei das Empresas Estatais e o do RILC da Ferroeste: ambos tratam da busca pela maior vantajosidade para a companhia.

No último parágrafo da manifestação, como conclusão, o gestor declarou que o estudo considerou a construção completa do empreendimento, ainda que a efetiva instalação de alguns trechos deva ocorrer ao longo do tempo, de modo que a análise isolada de cada ramal não é razoável, visto que apenas com a completude da infraestrutura o resultado do estudo será atingido. Corroborando com essa conclusão, a análise do Valuation da atual Ferroeste, ou seja, com a não implantação de nenhum trecho além do já existente, é negativo em R$ 459,5 milhões. Premissas econômicas serão tratadas na resposta a questão seguinte.

A conclusão do gestor não se sustenta, pois senão:

Grande parte do projeto Nova Ferroeste é de implantação facultativa, conforme interpretação do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

conjunto de regras editalícias e contratuais minutadas pelo GT Ferrovias. E ainda, sobre esse tema, durante as reuniões entre a equipe fiscalização e o GT Ferrovias, os representantes deste mencionaram que uma eventual devolução ao Governo Federal dos Contratos de Autorização seria muito simples e sem a incidência de penalidades. Ao contrário do que passou a afirmar na manifestação em tela: o suposto caráter facultativo da instalação de determinados trechos ferroviários abrangidos por Contratos de Adesão se restringe à relação formalizada no instrumento de cessão perante o Estado do Paraná e a FERROESTE S.A.. Porém, perante o poder concedente, como visto na introdução do presente ofício, o descumprimento do cronograma de investimentos desses trechos possui sanções e consequências jurídicas específicas, previstas na regulação e nas normas contratuais da concessão e das autorizações, cujo ente fiscalizador é a União. Contudo, a Minuta do Caderno de Encargos da Cessionárias é muito clara em assegurar ao cessionário a faculdade de desistir da implantação dos trechos complementares:

> **2.1** No prazo de 120 (cento e vinte) meses, contados do cumprimento de todas as condições de eficácia previstos na Cláusula 6 do **INSTRUMENTO DE CESSÃO**, a **CESSIONÁRIA** deverá manifestar formalmente à **CEDENTE** se realizará a construção ou se optará pela devolução à **CEDENTE** dos contratos abrangendo os seguintes trechos ferroviários:
>
> (i) Cascavel-Foz do Iguaçu (Contrato de Adesão nº 4/SNTT/MINFRA/2021);
>
> (ii) Cascavel-Chapecó (Contrato de Adesão nº 5/SNTT/MINFRA/2021); e
>
> (iii) Maracaju-Dourados (Contrato de Adesão nº 3/SNTT/MINFRA/2021).

Além disso, o fato de o valuation da atual Ferroeste ter resultado num valor negativo em R$ 459,5 milhões não pode servir de salvaguarda para a aprovação de um projeto alternativo que não seja aquele de maior vantajosidade para a Ferroeste. O GT Ferrovias insiste em comparar o cenário 'Ferroeste Atual' com o 'Projeto Nova Ferroeste', no entanto, não é este o cerne da preocupação da equipe de fiscalização. E sim, que se comprove que foi selecionado, para fins de cálculo da remuneração mínima da Ferroeste pela cessão dos contratos, o projeto mais vantajoso entre todos os cenários possíveis e exemplificados no achado. Adicione-se que o cenário 'atual operação' se limitou a retratar a fotografia atual da companhia, o que não significa afirmar que esse é seu potencial de valor.

Por fim, a comparação entre 'Ferroeste Atual' versus 'Projeto Nova Ferroeste', muito frequentemente citada pelo GT Ferrovias no curso da fiscalização, carece de melhor calibragem. Pois grande parte do VPL negativo de R$ 459,5 milhões permanecerá na conta negativa da Ferroeste mesmo com a licitação do "novo projeto", vide pg. 48 do Relatório de Valuation (recorte abaixo), pois grande parte do passivo da companhia não será transferido em conjunto com os contratos.

> Além disso, no ano 1 do projeto adiciona-se à linha de custos os valores aferidos pelo *due diligence* com ações contenciosas em nome da Ferroeste que atualmente estão em aberto. São contenciosos de natureza civil, trabalhista, tributária e outros passivos, que juntos totalizam R$ 266,9 milhões. Este valor não necessariamente vai se concretizar, podendo ser menor conforme as se deem as decisões judiciais, porém é assumido como uma premissa conservadora.

Como conclusão, a equipe de fiscalização verificou que o GT Ferrovias não comprovou ter escolhido a alternativa que venha a trazer maior vantajosidade para a Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A.

De todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado e que o gestor, (leia-se GT Ferrovias) ao não considerar, nesta fase, os pontos de melhoria indicados pela equipe de fiscalização no presente, assume o risco de responder por danos ou atos antieconômicos em desfavor ao erário por ocasião da concretização dos atos editalícios.

Conclusão:

Achado não sanado.

Possíveis Encaminhamentos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Recomendar ao Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário que: • 1.1. Promova estudos de avaliação econômico-financeira dos múltiplos cenários de implantação de trechos e ramais ferroviários possíveis, inclusive para o cenário onde o parceiro privado não implante nenhum trecho além do já existente (cenário de ocorrência de mera alienação de ativos), e adote na definição do valor mínimo da licitação a opção mais vantajosa para a administração.
Benefícios Esperados:
• Arrecadação de valor de outorga compatível com o melhor potencial econômico modulável do Projeto Nova Ferroeste; • Redução do risco de elaboração de propostas assimétricas pelos licitantes, a partir de maior transparência na descrição e modelagem dos diversos cenários possíveis para o Projeto Nova Ferroeste.

Achado n.º 2	Valor mínimo de lance inferior ao valor presente líquido calculado para o empreendimento.
Condição:	
De acordo com o EVTEA do Trecho Principal, Volume 4 - Avaliação Econômico-Financeira e de Riscos: A metodologia de avaliação utilizada nesse estudo para a consecução da sua viabilidade financeira foi baseada na apuração de uma Taxa Interna de Retorno (TIR) para o Projeto, apurada a partir de seu Fluxo de Caixa livre considerando todo o período da concessão, e sua comparação a uma Taxa Mínima de Atratividade (TMA) considerada suficiente para atrair investidores privados e compatível com os riscos do Projeto. Para o único cenário modelado econômico financeiramente, que é o de implantação da Nova Ferroeste como um todo, excluso o Ramal de Chapecó, o EVTEA chegou num valor presente líquido de R$ 293,00 milhões para uma taxa mínima de atratividade correspondente à WACC regulatória do setor de ferrovias, e já considerando um desembolso de R$ 110,00 milhões em bônus de outorga no início do projeto. De acordo com a literatura e, especialmente, com decisões consolidadas do Tribunal de Contas da União, quando o VPL é positivo, o negócio é capaz de gerar ganhos acima dos padrões de mercado e o valor mínimo da outorga deve corresponder a esse excedente, evitando que o parceiro privado tenha vantagens excessivas com a concessão[7]. Assim, seja o valor mínimo de lance pretendido em R$ 110,00 ou em 178,00 milhões, tais valores estariam aquém da rentabilidade projetada para o cenário avaliado, que é de R$ 403 milhões (R$ 293 milhões + R$ 110 milhões).	
Evidências:	
E1. Canal de Comunicação (CACO) - Demanda n° 275594 - Resposta do GT Ferrovias ao Questionário (questões 1 e 2) E2. Relatório do EVTEA do Trecho Principal/Ramal Foz do Iguaçu - Volume 4 - Avaliação Econômico-Financeira e de Riscos (pg. 82)	
Fonte do Critério e Critério:	
FC1: Acórdão n° 3005/2020 - Plenário - Tribunal de Contas da União - (Processo de Desestatização da FIOL - Ferrovia de Integração Oeste Leste), Recomendações 9.5 e 9.5.1: 9.5. recomendar à ANTT, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que 9.5.1. adote, para fins de pagamento do valor de outorga, o valor fixo contratualmente definido, considerando como valor mínimo para fins licitatórios, o Valor Presente Líquido (VPL) resultante da modelagem econômico-financeira, em atenção ao art. 24, inciso IV, da Lei 10.233/2001; FC2: Art. 32, inciso II, e Art. 49, inciso I da Lei Federal n.º 13.303/2016: Art. 32°. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: II - busca da maior vantagem competitiva para a empresa pública ou sociedade de economia mista, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância; Art. 49°. A alienação de bens por empresas públicas e por sociedades de economia mista será precedida de:	

[7] SUNDFELD, Adriano Alexandr. As vantagens do VPL pela outorga como critério de julgamento na licitação para concessão. Revista Brasileira de Infraestrutura– RBINF, Belo Horizonte, ano 8, n. 16, p. 91-106, jul./dez. 2019.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

I - avaliação formal do bem contemplado, ressalvadas as hipóteses previstas nos incisos XVI a XVIII do art. 29;
FC3: Art. 2° e Art. 40, § 4 do RILC (Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios) - FERROESTE:
Art. 2°. As licitações realizadas e os contratos celebrados pela FERROESTE destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.
Art. 40°. O critério de julgamento pela maior oferta de preço será utilizado no caso de contratos que resultem em receita para a FERROESTE como de alienações, locações, permissões ou concessões de uso de bens.
§ 4º A alienação de bens da FERROESTE deverá ser justificada, precedida de avaliação que fixe o valor mínimo de arrematação, e de licitação pelo critério de julgamento previsto neste artigo.

Possíveis Causas:

Complexidade na estruturação de um projeto ferroviário de grande vulto, em face da competência estadual nesse tema ser subsidiária e limitada (protagonismo da União);
Complexidade na estruturação de um projeto que contempla dois regimes jurídicos diferentes (concessão e autorização);
Ausência ou insuficiência de articulação entre atores envolvidos direta ou indiretamente na estruturação do projeto (GT Ferrovias, FERROESTE, SEIL, PARANACIDADE e as consultorias contratadas pelo projeto).
Dependência excessiva das consultorias privadas contratadas para a elaboração dos estudos e projetos.

Possíveis Efeitos:

Vantagens excessivas ao parceiro privado com a apropriação de ganhos acima dos padrões de mercado considerados para o projeto.

Comentários do Gestor:

Em resposta ao Apontamento Preliminar de Achados, o jurisdicionado respondeu ao presente achado nos seguintes termos (reprodução exata):
A FERROESTE S.A. é uma sociedade de economia mista que tem o estado do Paraná seu maior acionista, tendo, de acordo com seu estatuto, como objeto social a construção, operação, administração e exploração comercial de vias ferroviárias nacionais, de terminais ferroviários, de silos e demais sistemas de armazenagem de produtos agrícolas e manufaturados em geral. Note que, como indicado neste Relatório de Fiscalização, o papel social dessa encontra-se contraproducente, dado que:
Desde o ano de 1989 a companhia é titular de um contrato de concessão com a União, cujo objeto é a construção e exploração do trecho ferroviário Guarapuava/PR-Cascavel/ PR-Dourados/MS. Entretanto, o único trecho que saiu do papel foi a ferrovia Guarapuava/PR-Cascavel/ PR, com cerca de 250 quilômetros, cuja obra foi construída com recursos integralmente do Estado do Paraná, entre os anos de 1991 e 1994. Relatório de Fiscalização – TCE/PR – 5ª ICE nº 07/2023 – Desestatização da Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A – Ferroeste pág. 5. Grifo nosso.
Mais, de acordo com as Demonstrações Financeiras Exercícios 2022/2021 publicada pela Ferroeste, a Companhia vem incorrendo de forma sistemática em prejuízos até o exercício findo em 31 de dezembro de 2022 – totalizando prejuízos acumulados na ordem de R$ 162.932.437,58 – sendo que, de acordo com o relatório dos auditores independentes, a continuidade normal das atividades da Companhia pode estar condicionada ao recebimento de aportes recebidos do Governo do Estado do Paraná, como está apresentado no trecho abaixo:
As demonstrações financeiras foram preparadas no pressuposto da continuidade normal das atividades da Companhia. Entretanto, chamamos a atenção para às demonstrações financeiras, que indicam que a Companhia vem incorrendo de forma sistemática em prejuízos até o exercício findo em 31 de dezembro de 2022. O saldo de prejuízos acumulados totalizou em 2022 o montante de R$ 162.932.437,58 (R$ 152.869.979,29 em 2021), o prejuízo operacional, registrou o montante de R$ 7.119.425,72 (R$ 1.730.414,68 em 2021) e excesso de passivos sobre o ativo circulante no montante de R$ 3.256.434,94. A continuidade normal das atividades da Companhia pode estar condicionada ao recebimento de aportes recebidos do Governo do Estado do Paraná, seu acionista majoritário. RELATÓRIO DOS AUDITORES INDEPENDENTES SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

- Pág. 3 – protocolo 20.291.689-9 – abril de 2023. Grifo nosso.

No Valuation da empresa, realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), que analisou o preço justo da Ferroeste considerando seu valor econômico, verificou que o valor obtido para a Ferroeste atual para um WACC de 10,85%, conforme definido na seção 3.2, o Valuation é estimado em R$ 459,5 milhões negativos. Para um WACC maior, de 11,35%, o Valuation é de R$ 458,7 milhões negativos, enquanto para um WACC menor, de 10,35%, o Valuation é de R$ 460,3 milhões negativos.

A organização de certas atividades de interesse público na forma empresarial sugere certa capacidade de geração própria de recursos. No entanto, de acordo com o relatório dos auditores independentes de 2022/2021 citado anteriormente, a continuidade normal das atividades da Ferroeste S.A. pode estar condicionada ao recebimento de aportes recebidos do Governo do Estado do Paraná.

Os aportes correspondem a transferências de recursos do estado à empresa com o intuito de repor o capital corroído por prejuízos ou então elevá-lo para alavancar as atividades da empresa. Essas alocações de recursos públicos que são limitados, isto é, escassos, podem criar obrigações que, em regra, estão além da programação orçamentária da Administração Pública e isso pode significar o prejuízo de toda coletividade, para quem a referida programação foi pensada.

Não obstante, o estado tem ciência da importância do investimento em infraestrutura. O investimento em infraestrutura tende a estimular o crescimento econômico ao longo do tempo, por ser capital intensivo. Como exemplo, o setor ferroviário opera o deslocamento de pessoas e cargas, sendo que, no caso das cargas, transporta grande volume a custos menores, com foco em média e longa distância. Esse tipo de investimento exerce papel geopolítico decisivo de integração e demarcação do território, implicam a transformação territorial e espacial, demandando decisões estratégicas e políticas para sua expansão.

No ano de 2021, buscando sanar o cenário de estagnação no setor ferroviário Paranaense que ocorria há mais de duas décadas e buscando maior vantagem competitiva, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, foi elaborado pelo Governo do estado do Paraná e denominado de “Nova Ferroeste” o projeto que transferirá, enquanto cedente, a posição de concessionária no contrato de concessão, e de autorizatária nos quatro novos contratos de adesão no setor ferroviário.

Nas avaliações formais realizadas (estudos técnicos), foi constatado que o Projeto é basilar para o Paraná, para o desenvolvimento do centro-sul do Brasil, e do MERCOSUL, tanto socialmente, como ambientalmente e economicamente. A avaliação socioeconômica foi desenvolvida por meio de comparações entre dois cenários: Atual, sem a previsão de novos investimentos relacionados à FERROESTE – considerando a estagnação de mais de 20 anos; e cenário com a implementação da Nova Ferroeste. Foi verificado que o aprimoramento do sistema logístico gerado pelo Projeto, substituindo o transporte de longa distância de cargas de baixo valor agregado, hoje realizado por caminhões pesados, pelo transporte ferroviário de alta eficiência operacional, proporcionará um impacto social considerável.

Até o fim do ciclo de vida do Projeto, o Valor Presente Líquido Socioeconômico (VPL-S) totalizará R$ 15.041.620.915. Ainda, a Taxa Interna de Retorno Socioeconômica (TIR-S) atinge 16,18%. O Índice Benefício/Custo Socioeconômico (B/C-S) chegou a uma relação de 2,2982, representando que os benefícios superam os custos em 129,82%, valor extremamente significativo.

Por fim, o Tempo de Retorno do Investimento – Payback Descontado Socioeconômico é atingido no ano 17 (2039). Isso ocorre tanto pelos impactos diretos - na redução de custos de transportes, de emissões de poluentes e de congestionamentos -; como indiretos, pela geração de empregos na execução das obras e implantação da ferrovia. Além dos impactos citados, o estudo demonstrou uma significativa redução de acidentes rodoviários. Pode-se concluir que a Nova FERROESTE apresenta um retorno extremamente alto para a sociedade.

Continuando, no âmbito das análises formais dos custos e benefícios sociais e ambientais, o Projeto cumpre com os padrões em direção da sua certificação para acesso a títulos ligados ao clima (Climate Bonds) – isto é, o projeto apresenta indicativos para o enquadramento de emissões realizadas até o ano de 2050, nível mais rigoroso a ser enfrentado pelo empreendimento em seu horizonte de investimento e capitação de recursos. Para tal, cumpre com quatro limites: Limite universal de emissões (mensurado em termos de emissões de CO2); Exclusão de transporte dedicado a combustíveis fósseis ou limite no seu uso (com a imposição de limite de até 25% das cargas sendo de combustíveis fósseis); Exclusão de veículos que consomem biocombustíveis; e Redução de emissão de gases de efeito estufa em 25%.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Economicamente, os resultados da avaliação formal do projeto apresentados pelo EVTEA-J indicaram uma Taxa Interna de Retorno (TIR) no valor de 11,1%, com o mencionado valor mínimo de outorga de R$ 110.000.000,00, cuja conclusão foi a seguinte:
Os indicadores mostram que as projeções de rentabilidade indicam uma TIR esperada superior a taxa mínima de atratividade (11,1% a.a. vs 10,85%), indicando espaço para adoção de premissas mais conservadoras ou ampliação da previsão de outorga mínima.
O horizonte longo do projeto (superior a 60 anos) torna os indicadores ainda mais atraentes. O payback de 17 anos, considerando um projeto que leva dez anos para implantação e que tem uma duração superior a 60 anos pode ser considerado muito positivo. Fonte: FASE 04_Vol4_Avaliação Econômico-Financeira e de Riscos.pdf, pág. 82. Disponível em: https://www.novaferroeste.pr.gov.br/
À época, a definição de TIR levemente superior (11,1%) à Taxa Mínima de Atratividade (TMA) estabelecida em 2020 para projetos semelhantes (10,85%), deveu-se para levar em consideração estudos3 em andamento promovidos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que visa ajustar à realidade a referida TMA.
De acordo com o apontado em respostas enviadas ao TCE anteriormente, o processo de fixação do WACC pela ANTT é motivo de revisão trienal, conforme orientação do TCU. Após análise da documentação colocada em consulta pública pela ANTT, o intuito da revisão atual é fazer frente às diversas realidades de projetos ferroviários no Brasil, para tanto, o modelo em funcionamento no setor de rodovias está sendo adaptado para o setor ferroviário, onde se utilizam quatro bandas de risco para estimar o WACC regulatório de um projeto.
Ainda, segundo o material publicado pelo TCU, não foram definidos os valores estimados para as quatro faixas de WACC tarifário, isso porque ele só será estabelecido com parâmetros que serão aferidos dois meses antes da publicação. Pelos ensaios realizados com parâmetros deste ano, o WACC da faixa de menor risco ficaria em 5,62%, sendo elevado para 7,63%, 9,63% e 11,64% para o de maior risco. De outra forma, a crítica que tem sido realizada pelo representante das concessionárias do setor, Fernando Paes, diretor executivo da ANTF (Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários), no encontro promovido em 2 de junho pela ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) para tratar do tema é: “Parece contraditório que tenhamos aqui um WACC mais baixo, em alguns casos, que o WACC estimado nos EUA”.
Como se sabe, o caso da Nova Ferroeste pode ser considerado integralmente como “Greenfield”, tendo em vista a necessidade de reconfiguração do trecho existente. Nessa perspectiva, há uma tendência de ser necessário utilizar banda de WACC mais elevado, inclusive superior ao utilizado pelo projeto, o que poderia levar a uma situação de VPL negativo.
Ademais, foram realizados estudos adicionais para a implantação do ramal entre Cascavel (PR) e Chapecó (SC) – estes realizados a posteriori por solicitação e iniciativa do setor produtivo da região, tendo por incentivo o déficit de infraestrutura logística observado na parte oeste da região sul do país. A análise formal deste ramal também considerou aspectos sociais e ambientais, concluindo, apenas deste, um Valor Presente Líquido Socioeconômico (VPL-S) de R$ 537.139.633, uma Taxa Interna de Retorno Socioeconômica (TIR-S) que atinge 12,68%. Mais, o Índice Benefício/Custo Socioeconômico (B/C-S) chegou a uma relação de 1,5452, representando que os benefícios superam os custos em 54,52%, valor extremamente significativo para um ramal.
Por fim, o Tempo de Retorno do Investimento – Payback Descontado Socioeconômico são atingidos no ano 2057. Não obstante, a análise da sensibilidade do cronograma de implantação do Ramal Chapecó-Cascavel mostrou que, com a implantação desse ramal a partir do Ano 29, o Projeto da Nova Ferroeste como um todo atinge uma TIR de 11%.
Definir valor do contrato, aqui trazido com “outorga”, leva em conta variáveis de difícil determinação, como demanda e custo efetivo do investimento – este, no mais das vezes, é um desafio econômico-financeiro com reflexos jurídicos que podem dificultar a financiabilidade do projeto. Com a maturação do projeto, após a realização de market sounding, e considerando as conclusões obtidas pelo EVTEA-J, foram utilizadas – rigorosamente – as premissas estabelecidas pelo Estudo de Viabilidade para examinar a sensibilidade do projeto e a aderência do valor de “outorga” mínima estabelecido inicialmente de modo a manter a atratividade.
Assim, verificou-se a possibilidade de elevar o valor do contrato inicialmente estabelecido para o valor de R$ 178.000.000,00, mantendo a TIR na casa de 11%. Contudo, o projeto prevê, na realidade, o pagamento de um “lance”, não de “outorga” – conforme visto anteriormente, o presente projeto não consiste em uma concessão a ser licitada pela FERROESTE S.A., mas da alienação dos direitos de um contrato de concessão – e dos contratos de adesão – pelo atual concessionário.
Todos os indicadores avaliados em conjunto oferecem a dimensão da qualidade do Projeto em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

termos socioeconômicos e ambientais, em direção ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, da eficiência, e do cumprimento do princípio da economicidade, a busca pelo melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais neste dado cenário socioeconômico e, ainda, sua maior vantagem competitiva. Por fim, cabe ressaltar que estes valores deverão ser devidamente calibrados em momento próximo ao leilão, até por estar em estudo pela ANTT a alteração do WACC tarifário, conforme orientação do TCU, o que pode ter reflexos nesses valores, uma vez que os indicadores estudados podem superar os 11%, especialmente nos casos de investimentos novos – greenfield. Inclusive, considerando os estudos da ANTT em andamento, havendo a definição de WACC tarifário acima do valor de TIR calculada para o projeto, pode levar a uma redução do lance mínimo.
Análise da Equipe:
Em sua manifestação, o gestor apresentou uma qualificação da empresa Ferroeste S.A., resumiu os resultados contábeis da companhia no últimos anos, mencionou o valuation do cenário 'Atual Ferroeste' (já tratado pela equipe de fiscalização no achado 01), contextualizou o desenvolvimento e a importância do Projeto Nova Ferroeste, discorreu sobre os Climates Bonds associados ao projeto, sobre o processo de fixação da WACC regulatória pela ANTT, a título de introdução e contextualização .Em seguida, o gestor passou a discorrer sobre o cerne do achado: o fato do valor mínimo da licitação, nesta fase preparatória, estar abaixo do VPL estimado para o projeto. Manifestou o gestor: Contudo, o projeto prevê, na realidade, o pagamento de um "lance", não de "outorga" – conforme visto anteriormente, o presente projeto não consiste em uma concessão a ser licitada pela FERROESTE S.A., mas da alienação dos direitos de um contrato de concessão – e dos contratos de adesão – pelo atual concessionário. Ocorre que, de alguma forma, o conjunto de contratos deve ser precificado para subsidiar a pretendida licitação. E a forma de precificação escolhida pelos elaboradores do estudo foi a do fluxo de caixa descontado. Não é razoável que ao gestor eleja uma metodologia, devidamente consagrada, e, dentro dela, promova inovações que inclusive contrariam entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União (vide Acórdão n° 3005/2020 - Plenário - Tribunal de Contas da União). Assim sendo, caso seja mantida tal metodologia de precificação, o valor mínimo da licitação não pode ser diferente do resultado do valor presente líquido, observadas ainda as recomendações do achado 01 para que sejam estudados cenários potencialmente mais vantajosos para a empresa estatal. De todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado e que o gestor, (leia-se GT Ferrovias) ao não considerar, nesta fase, os pontos de melhoria indicados pela equipe de fiscalização no presente, assume o risco de responder por danos ou atos antieconômicos em desfavor ao erário por ocasião da concretização dos atos editalícios.
Conclusão:
Achado não sanado.
Possíveis Encaminhamentos:
Recomendar ao Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário que: 2.1. Adote como valor referencial da licitação o valor que represente a maior vantajosidade (que considere no mínimo o VPL) do Projeto Nova Ferroeste à Administração.
Benefícios Esperados:
Prevenção de ocorrência de excessivas vantagens ao parceiro privado com a apropriação de ganhos acima dos padrões de mercado considerados para o projeto

Questão de Fiscalização	QF2: Houve gestão patrimonial regulatória quanto à identificação, quantificação e qualificação dos principais ativos, bens, direitos e respectivo patrimônio que irá integrar a base jurídico-obrigacional do conteúdo a ser transferido?
Achado n.º 3	Deficiência na gestão patrimonial regulatória que irá integrar a base jurídico-obrigacional da desestatização.
Condição:	
O legislador, em juízo ex ante de ponderação e numa perspectiva de tutela do interesse público subjacente nas concessões de serviços públicos (Lei Federal n° 8.987/1995), estabeleceu, prima facie, a lógica de que a correta indicação dos bens reversíveis é essencial à continuidade dos serviços concedidos.	

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Noutro giro, a incerteza jurídica proveniente das respostas ofertadas sobre o tema tanto pelo GT Ferrovias quanto pela FERROESTE S.A, parecem desconsiderar a importância de se assegurar uma gestão patrimonial regulatória o mais escorreita possível quanto à identificação, quantificação e qualificação dos principais ativos, bens, direitos e respectivo patrimônio lato sensu que integrará a base jurídico-obrigacional da desestatização.

Isso porque as principais informações atinentes à questão do inventário patrimonial contidas nos estudos que embasarão o leilão a ser realizado, ainda estão em aberto, conforme indicado na resposta do CACO n° 275594, revelando, desse modo indefinição dos bens reversíveis, pois:

"(...), o tema da reversibilidade dos terminais ferroviários existentes foi analisado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) no âmbito do Contrato nº 16/2021, por meio do "Produto 3 – Relatório de Plano de Negócios (Revisado)". No referido documento, a consultoria destacou que não há no Contrato de Concessão ou nas normas da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) definição inequívoca sobre os bens reversíveis da concessão."

Tal situação fática, implica ao vencedor da licitação, grave insegurança jurídica, uma vez que, a princípio, os bens a serem indicados e quantificados no edital não apresentam a assertividade necessária.

Dessa ausência de definição objetiva do acervo patrimonial (identificação e quantificação), denota-se uma incompletude inclusive para a definição dos valores de investimentos efetuados nos bens reversíveis e não amortizados durante a concessão entabulada entre a União e o estado do Paraná, e o atual status patrimonial e financeiro-contábil da massa[8], resultando além do mais em indefinição dos próprios parâmetros para o respectivo cálculo indenizatório dos potenciais investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados ou depreciados.

Desse dinamismo, outra situação apta a gerar insegurança jurídica decorre do fato de se saber a correta qualificação dos bens vinculados na atividade-fim da FERROESTE S.A para preservar o interesse legal de continuidade e atualidade dos serviços pertinentes à concessão.

Isso porque, a reversão dos bens se dá independentemente dos investimentos[9], que foram realizados para a sua aquisição, construção e implantação, estarem ou não amortizados, e fatalmente, quando do termo contratual, além da indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, restará uma dúvida objetiva: quais bens serão efetivamente transferidos quando da operação de desestatização?

Reforçando tal questionamento, a própria consultoria especializada contratada para estruturação do projeto de desestatização da Nova Ferroeste, apontou em 25 de abril de 2023, mediante o Ofício n° 25.04.2023.002/FIPE/CT0409/5586 - Plano de Negócios (Produto 3), que:

"(...) Em uma avaliação estritamente jurídica, muito embora não seja possível extrair do contrato ou das normas definição inequívoca, entende-se que o mais provável é que os terminais - notadamente o Terminal de Cascavel - sejam considerados como bem reversível pela ANTT, de modo que a posse, os direitos e as obrigações inerentes a esse bem devem ser transferidos ao cessionário por ocasião da cessão dos direitos e obrigações relativos ao Contrato de Concessão da Ferroeste (...)".

"(...) Nesse sentido, entende-se existir relevante risco jurídico no cenário cogitado - de manter os terminais ferroviários sob operação da Ferroeste após a cessão dos direitos e obrigações titularizados pela companhia em seus contratos.

Em todas as hipóteses, entretanto, recomenda-se a validação do posicionamento junto à ANTT, responsável pela regulação e fiscalização das concessões ferroviárias, conforme reuniões já realizadas (conforme indicado no RA10 e RA11 – disponibilizados no Anexo deste documento). (...)"

(...) Outros pontos: o Terminal de Cascavel: o terminal pertence à Ferroeste, então há dúvidas se ele poderia ser cedido juntamente com o instrumento de cessão onerosa.

Há ainda a questão do interesse do Estado na cessão do terminal, já que há várias empresas operando ali e que poderiam deixar o local a depender da política tarifária praticada pelo novo cessionário; e (...)"

"(...) Nessa seara, em uma análise estritamente jurídica, o Terminal de Cascavel parece estar sujeito à reversibilidade por ocasião do término da concessão da Ferroeste. (...)"

[8] Manual de Contabilidade das Ferrovias - ANTT - 3° Edição - Bens Operacionais Próprios e de Terceiros e Ativos da Concessão.

[9] O Superior Tribunal de Justiça - STJ possui entendimento de que: "extinto o contrato de concessão por decurso do prazo de vigência, cabe ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação, a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público, não estando condicionado o termo final do contrato ao pagamento prévio de eventual indenização referente a bens reversíveis, que, em sendo devida, deve ser garantida nas vias ordinárias" (AREsp nº 144.449/SC, rel. Min. Herman Benjamin, j. 10.09.2012).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

"(...) Entende-se que há significativos óbices ao cenário de manutenção da Ferroeste como responsável pela exploração dos Terminais após a cessão. Isso, pois, o mais provável é que os terminais – em especial, o Terminal Ferroviário de Cascavel – sejam caracterizados como bem reversíveis, o que impõe que acompanhem a transferência do contrato de concessão, de modo que passariam à gestão da cessionária (...)

Dos excertos acima referenciados nota-se que diversas interfaces da modelagem eleita serão impactadas ante a inclusão/exclusão de um bem no conceito de bem reversível, como por exemplo: análise econômica e jurídica; metodologia para levantamento da base de ativo e dos próprios requisitos para alienação do bem imóvel por empresa estatal.

É por isso que se entende relevante estabelecer a tipologia dos bens reversíveis, a qual ainda não está totalmente delineada no Anexo 17 da minuta do edital de licitação, isso porque o GT Ferrovias, declara que:

"A lista com identificação e caracterização de todos os bens que serão transferidos à cessionária deverá ser discriminada no Anexo 17 do Edital de Licitação. Assim, após a licitação, com o advento do termo contratual, a nova concessionária – que será a cessionária dos direitos e obrigações da Ferroeste – será responsável por diligenciar junto à agência reguladora o valor das indenizações referentes a parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos do art. 36 da Lei nº 8.987/95.

É importante enfatizar que a massa patrimonial de bens reversíveis pode ser composta por: a) bens públicos de uso especial do estado do Paraná transferidos à posse da FERROESTE S.A no momento da celebração do contrato ou durante a execução; b) bens particulares preexistentes da própria FERROESTE S.A ou por ela adquiridos, essências ao serviço; e c) bens de terceiros utilizados em serviço em razão de relações de natureza privada, como contratos de locação ou comodato.

Dessa maneira se entende pertinente a prévia necessidade de definição das relações jurídicas incidentes sobre os ativos operacionais que serão revertidos ao poder concedente, impactando, portanto, o respectivo dimensionamento e a própria disponibilidade da massa patrimonial a ser desestatizada face às naturais restrições decorrentes da sua classificação, a saber: à alienabilidade, à prescritibilidade e à própria penhorabilidade dos bens, comprometendo, assim, o campo de atuação da futura logística operacional a ser implementada.

Pode-se afirmar que há tanto o interesse (econômico e processual) quanto o respectivo ônus da prova para devida qualificação dos bens reversíveis por parte da concessionária originária (FERROESTE S.A) e não da futura vencedora do leilão, uma vez que caberia à Ferroeste S.A. realizar o inventário patrimonial e estabelecer sua validação junto ao poder concedente.

A questão das respectivas transformações tecnológicas incidentes sobre os ativos operacionais ao longo do contrato originário de concessão também deveria compor o respectivo inventariamento patrimonial, delimitando, assim, suas implicações econômicas correspondentes quando do trespasse.

Desta feita, a justificativa das premissas adotadas para os bens e sua estruturação na modelagem teriam em conta sua eventual inclusão/exclusão no modelo econômico-financeiro da exploração dos ativos, identificando, por exemplo, se:

"(i) o bem reversível, ao final da concessão originária de longo prazo, ainda terá alguma utilidade para preservar a continuidade dos serviços públicos; (ii) de acordo com a projeção de desenvolvimento tecnológico do setor regulado, a reversão militaria na apropriação de um bem obsoleto para o patrimônio público, quando da extinção da concessão; (iii) o custo de desmobilização do ativo não iria de encontro ao dever de modicidade tarifária, inviabilizando, inclusive, que seja instaurada uma nova concorrência por determinado mercado; e (iv) a previsão de uma cláusula de reversibilidade desequilibra, concretamente, a assimetria regulatória engendrada pela lei-quadro setorial, importando em vicissitudes concorrenciais." (TCU - Acórdão 2711/2020 - Pleno, Rel. Min. Bruno Dantas.)

Logo, não havendo segurança sobre a fidedignidade quanto à identificação, quantificação e qualificação dos bens reversíveis existentes e seus desdobramentos processuais haverá nítido prejuízo para tomada de decisões sobre a formatação de interfaces estruturantes do processo de desestatização.

Evidências:

E1: Anexo 17 da minuta do edital - planilha de bens.
E2: Ofício n° 25.04.2023.002/FIPE/CT0409/5586 - Plano de Negócios (Produto 3).
E3:CACO - DEMANDA N° 275594 - Resposta ao Questionário Itens 6; 7; 8; 9 e 10 - p. 10-11.
E4: CACO - DEMANDA N° 277080 - Resposta ao Questionário Itens 2, 3, 4, 5, 6 e 7 - p. 01.

Fonte do Critério e Critério:

FC1: Art. 23, inciso X; Art. 29, incisos VIII e IX; Art. 31, incisos II e VII; Art. 35, §§ 1° e 3°; Art. 36 da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Lei Federal n° 8.987/1995:
Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:
(...)
X - aos bens reversíveis;
(...)
Art. 29. Incumbe ao poder concedente:
(...)
VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
(...)
Art. 31. Incumbe à concessionária:
(...)
II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;
(...)
VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e
(...)
Art. 35. Extingue-se a concessão por:
§ 1° Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.
(...)
§ 3° A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.
(...)
Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.
FC2: Manual de Contabilidade das Ferrovias - ANTT - 3° Edição - Bens Operacionais Próprios e de Terceiros e Ativos da Concessão:
Íntegra do Manual de Contabilidade do Serviço público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros/Agência Nacional de Transportes Terrestres, Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER) - 3. Ed. - Revisão 02 Brasília, DF: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), 2020.
FC3: TCU - Acórdão n° 8/2023 - Plenário:
9.4. recomendar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que:
(...)
9.4.2. promova o acompanhamento frequente dos bens considerados reversíveis e de seus valores para que a indenização devida aos concessionários nos futuros pleitos de relicitação ocorra de forma célere;
9.5. dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que a alternativa de pagamento pela União de parcela da indenização à atual concessionária pelos bens considerados reversíveis que não foram amortizados a ser realizado em momento posterior à celebração do futuro contrato de concessão sem que os recursos federais estejam disponíveis afronta a Lei 4.320/1964 e o art. 13 da Lei 13.448/2017;
FC4: TCU - Acórdão n° 516/2023 - Plenário:
9.2. determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, no que tange ao cálculo dos saldos associados à migração do regime de concessão para autorização, que, no prazo de 120 contados da ciência da deliberação, adote as providências devidas para adequar os cálculos da parcela $C1$ do valor econômico da adaptação, que corresponde à valoração dos bens reversíveis, de modo a abster-se, principalmente em relação aos bens mais relevantes economicamente, de utilizar valores que sejam significativamente discrepantes da efetiva valoração de mercado desses bens, abarcando, no mínimo, as classes de ativos constituídas por edifícios, terrenos, postes, torres,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

dutos, cabos de fibra óptica, direitos de passagem e equipamentos ativos de rede, consoante exigido pelo art. 144-C, caput, da LGT, art. 204 do Regimento Interno da Anatel, Resolução Anatel 612/2013 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) ;
(...)
9.1.4. estabeleça, de modo claro e preciso, na minuta contratual, qual tratamento será dado para obras de terceiros supervenientes (decorrentes de acordos de leniência e/ou decisões judiciais futuros), evitando pleitos de reequilíbrio, em função da inclusão da obrigação de manter e operar obras realizadas por terceiros, em consonância com o art. 23, V, da Lei 8.987/1995;
FC5: TCU - Acórdão n° 2379/2022 - Plenário:
9.1. determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:
9.1.1. atualize as informações cadastrais das rodovias a serem licitadas, com o objetivo de dar conhecimento aos interessados das reais condições dos ativos que irão à licitação, para evitar a possibilidade de questionamentos futuros acerca do objeto entregue à iniciativa privada, em consonância com o art. 23, I, da Lei 8.987/1995;
(...)
9.1.4. estabeleça, de modo claro e preciso, na minuta contratual, qual tratamento será dado para obras de terceiros supervenientes (decorrentes de acordos de leniência e/ou decisões judiciais futuros), evitando pleitos de reequilíbrio, em função da inclusão da obrigação de manter e operar obras realizadas por terceiros, em consonância com o art. 23, V, da Lei 8.987/1995;
FC6: TCU - Acórdão n° 1234/2022 - Plenário:
9.6. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres, a fim de evitar a recorrência em situações futuras análogas, de que:
(...)
9.6.3. a não apresentação de informações detalhadas dos ativos, do enquadramento utilizado para fins de adoção da alíquota de depreciação e do custo de aquisição desses bens, juntamente com a planilha da base de ativos incluídos na modelagem econômico-financeira a serem ressarcidos pela União, assim como a não disponibilização, por meio eletrônico, dos documentos que comprovem a aquisição, a contratação e a execução física e financeira dos ativos constantes do referido documento, por meio de acesso aos sistemas internos da concessionária ou da agência, de forma a permitir a devida análise por parte deste Tribunal, infringiu o art. 24, inciso III, da Lei 10.233/2001 e o art. 3º da IN TCU 81/2018 (Seção VI.3 do Voto);

Possíveis Causas:

Falta de inventariamento patrimonial dos bens reversíveis por parte da FERROESTE S.A;
Falta de análise da conformidade da tipologia dos bens reversíveis aos cenários adotados na modelagem;
Ausência de articulação institucional (comunicação interna) entre o GT Ferrovias e a Ferroeste S.A.
Dependência excessiva das consultorias privadas contratadas para a elaboração dos estudos e projetos.

Possíveis Efeitos:

Insegurança jurídica na preservação do interesse legal da continuidade e atualidade dos serviços pertinentes à concessão;
Não consideração da respectiva tipologia dos bens reversíveis nos cenários adotados na modelagem;
Incompletude na definição dos valores (status patrimonial e financeiro-contábil) de investimentos efetuados nos bens reversíveis e não amortizados;
Potencial perda/comprometimento do patrimonial estadual ante a não definição da massa patrimonial de natureza reversível.

Comentários do Gestor:

Em resposta ao Apontamento Preliminar de Achados, o jurisdicionado respondeu ao presente achado nos seguintes termos (reprodução exata):
“A identificação dos bens reversíveis é um elemento essencial aos editais de licitação e aos contratos de concessão, conforme art. 18, incs. X e XI, e 23, inc. X, da Lei no 8.987/95. Em síntese, o entendimento é o de que os bens reversíveis são aqueles essenciais e indispensáveis à prestação dos serviços; isso é, não são todos os bens vinculados à concessão que serão revertidos ao final, mas aqueles indispensáveis a assegurar a continuidade da operação.
No âmbito do Contrato de Concessão celebrado pela Ferroeste, a Cláusula Terceira, alínea “e”, estabelece como dever da concessionária de submeter à União, no prazo de 05 (cinco) anos após o término das obras de implantação da infraestrutura viária, o arrendamento dos bens que integram,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

essencialmente, os serviços concedidos e que se submeterão a processo de amortização dos investimentos e reverterão ao patrimônio da União ao término da concessão.
Posteriormente, sobreveio o Decreto federal no 10.161/2019, que regulamenta a extinção dos contratos de arrendamento ferroviários em vista das disposições da Lei federal no 13.448/2017. Os bens móveis vinculados aos contratos de arrendamento tiveram sua propriedade transferida à concessionária, com a ressalva quanto à necessidade de reversão, ao final da concessão, de acervo de bens com capacidade nominal equivalente de carga e tração (art. 3°, §1o do Decreto). Tal previsão ensejou a formalização do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da FERROESTE S.A., firmado em julho de 2021. No tocante aos bens imóveis vinculados aos contratos de arrendamento, o Decreto estabeleceu a necessidade de formalização de cessão de uso à concessionária, a ser realizada após aprovação, pela ANTT, da relação de bens imóveis que tenham sido arrendados à concessionária, a ser apresentada por esta (art. 4º).
No entanto, durante a elaboração do projeto, não foram identificados documentos formalizando a indicação dos bens reversíveis no caso da concessão da FERROESTE S.A.. De todo modo, porém, considerando a essencialidade dos bens à prestação dos serviços ferroviários e a metodologia utilizada pela ANTT para levantamento da base de ativos em renovações antecipadas de outras concessões ferroviárias, os terminais ferroviários atualmente detidos pela FERROESTE S.A. demonstram ter natureza reversível.
O tema da reversibilidade dos bens em concessões ferroviárias depende, ainda, de uma regulamentação da ANTT, que está sendo realizada, conforme o Processo no: 50500.070716/2015-04 (Encerramento do trâmite físico); 50500.024462/2020-10 (Processo principal) e 50500.129589/2020-16 (Audiência Pública no 09/2020).
Esta regulamentação, segundo a própria ANTT, visa “disciplinar a reversibilidade de bens no âmbito das outorgas de serviços públicos de transporte ferroviário de cargas, buscando resguardar os interesses da União, do contratado e da sociedade; promover maior transparência e segurança para a adoção dos procedimentos cabíveis pelo Poder Concedente e pelas Concessionárias; e garantir a continuidade do serviço concedido em caso de extinção da outorga. Será debatido regras e procedimentos relativos à reversibilidade de bens no âmbito dos contratos de prestação de serviço público de transporte ferroviário de carga, especialmente quanto à identificação dos bens passíveis de reversibilidade, à definição do momento da declaração de reversibilidade, ao estabelecimento de metodologia para definição do valor do pagamento de indenizações e à determinação da forma de pagamento dos montantes relativos a bens que não tenham sido integralmente amortizados, cujo resultado esperado será:
Regulamentação sobre bens passíveis de reversibilidade, de forma a tornar o processo mais transparente, fluido, célere e menos custoso;
Cumprimento dos dispositivos legais e contratuais aplicáveis à reversibilidade;
Maior segurança jurídica e regulatória no âmbito das outorgas, em especial, nos casos de sua extinção, e incremento dos investimentos por parte das concessionárias e aumento da efetividade da fiscalização exercida pelo Poder Concedente”.
Assim, eventual declaração unilateral da FERROESTE S.A. quanto à reversibilidade de seus bens possuiria risco jurídico, uma vez que o tema se encontra sob processo de elaboração de norma regulatória pela ANTT, que tem o domínio da matéria sobre o assunto.
Não obstante tais considerações, é importante ressaltar que eventuais indenizações devidas pela não amortização de bens reversíveis deverão ser objeto de discussão entre a futura cessionária e a União, por intermédio da ANTT, por ser o poder concedente e titular dos bens reversíveis. Nesse sentido, eventuais riscos pela não-amortização dos bens deverão ser contabilizados nas propostas a serem apresentadas pelos interessados na licitação destinada a selecionar a cessionária dos direitos e obrigações da FERROESTE S.A.
Em qualquer hipótese, em conformidade com o Art. 31, inciso II da Lei Federal n° 8.987/1995, a despeito da ausência de competência do GT Ferrovias para a regularização da gestão patrimonial da FERROESTE S.A. junto ao poder concedente, caso seja o entendimento do TCE/PR, o Grupo de Trabalho poderá encaminhar requerimento e adotar todas as diligências para que se faça a devida individualização e inventariação dos bens a serem repassados ao futuro cessionário, da forma mais adequada possível.”

Análise da Equipe:

Em sua manifestação, o gestor apresentou um pequeno panorama normativo acerca do tema da reversibilidade dos bens e suas interações fáticas incidentes, notadamente, no Contrato de Concessão da FERROESTE S.A e o respectivo papel da ANTT como instância de validação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Citando como exemplo, o Decreto Federal n° 10.161/2019 que regulamentou a extinção dos contratos de arredamento[10] e estabeleceu os procedimentos de alterações patrimoniais dos bens ferroviários operacionais de carga arrendados às concessionárias (públicas ou privadas), após a desestatização da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), que foi incluída no Programa Nacional de Desestatização, em 1992, afirmou que no tocante à esse recorte patrimonial: "que não foram identificados documentos formalizando a indicação dos bens reversíveis no caso da Concessão da FERROESTE S.A", confirmando desta maneira o presente achado.

Isso porque, é sempre importante enfatizar que a massa patrimonial de bens reversíveis pode ser composta por bens de diversas naturezas[11] e a suas respectivas relações jurídico-patrimoniais de incorporação, desincorporação, substituição, modificação, transferência e eventuais ressarcimentos, incidentes sobre bens móveis e/ou imóveis, precisam estar plenamente classificadas e clarificadas, sob pena de confusão patrimonial entre o patrimônio do estado do Paraná e os bens reversíveis a serem repassados na cessão da posição contratual a ser formalizada.

Em que pese o GT-Ferrovias considerar, por exemplo, que os terminais ferroviários atualmente detidos pela FERROESTE S.A possuem natureza reversível, mostra-se prudente efetuar a circularização de tal entendimento junto ao Poder Concedente antecipando-se eventuais divergências entre as estruturas patrimoniais do Paraná e do ente regulador federal.

Tal cautela procedimental foi empregada de maneira expressa quando da formulação dos questionamentos tanto ao GT-Ferrovias quanto à FERROESTE S.A, via CACOs de n°(s) 275594 e 277082, acerca da pertinente anuência/validação do termo de arrolamento de bens reversíveis pelo MINFRA/ANTT e sua respectiva documentação comprobatória correspondente.

Logo, não se busca uma declaração unilateral da FERROESTE S.A quanto à reversibilidade dos bens afetados à prestação do serviço público, mas se demanda a realização de ato preparatório de apresentação da relação atualizada dos bens móveis e imóveis mediante a escorreita identificação, quantificação e qualificação dos principais ativos, bens, direitos e respectivo patrimônio que irão integrar a base jurídico-obrigacional do conteúdo a ser transferido.

À título de exemplo, quando da edição do Decreto Federal 10.161/2019 e em sujeição à Lei nº 13.448/2017, o qual regulamentou a extinção de contratos de arrendamento de bens vinculados a contratos de parceria do setor ferroviário e a alienação ou a disposição dos bens móveis ferroviários inservíveis do DNIT, várias concessionárias efetuaram a publicação da listagem dos sobreditos bens em seus sítios eletrônicos, de forma a garantir a necessária publicidade ao processo, como por exemplo a RUMO (https://rumolog.com/documentos/decreto-no-10-161) e a FTC - Ferrovia Tereza Cristina (https://www.ftc.com.br/decretos).

Logo, a práxis aqui defendida não é uma mera faculdade, mas imposição legal a que se sujeitam todas as concessionárias de exploração de infraestrutura e serviços de transporte ferroviário de cargas, ainda que em contextos temporais diversos.

Assim, ainda que esteja em formatação/revisão na esfera federal a regulamentação do tema, conforme indicado pelo GT-Ferrovias, o término da concessão original revela o momento adequado para a definição dos atos preparatórios de identificação, quantificação e qualificação por parte do estado do Paraná para ulterior anuência/homologação da ANTT. Esses são debates adequados à fase de encerramento das concessões.

Referida organização administrativa preparatória por parte do GT-Ferrovias e da FERROESTE S.A, não propõe usurpação de competências reservadas a outros entes federativos.

Somar-se-ão campos de atuação diversos de dois órgãos diferentes, para a formação da decisão do que efetivamente integrará o conceito de bem reversível na presente fase preparatória de desestatização.

Com isso, naturalmente, o potencial para os conflitos de interesses entre as duas entidades será substancialmente reduzido, resultando em efeitos práticos na continuidade do serviço público concedido e na segurança jurídica do trespasse.

[10] Após a transferência dos serviços de transporte ferroviário de carga da RFFSA ao setor privado, em 1998, o sistema ferroviário foi segmentado em seis malhas regionais, por meio de concessão pela União por 30 anos. Durante o mesmo prazo, seria realizado o arrendamento dos ativos operacionais da RFFSA aos concessionários públicos ou privados. As respectivas alterações efetuadas nos contratos de arrendamento desses ativos operacionais foram fiscalizadas pelo TCU (Acórdão n° 838/2015 - Pleno - Processo n° 10.769/2014-5) e contemplaram dentre outros aspectos às respectivas desincorporações, incorporações de bens móveis e imóveis arrendados, além de substituições, modificações, transferências e ressarcimentos.

[11] I) bens públicos de uso especial do estado do Paraná transferidos à posse da FERROESTE S.A no momento da celebração do contrato ou durante a execução; II) bens particulares preexistentes da própria FERROESTE S.A ou por ela adquiridos, essências ao serviço; e III) bens de terceiros utilizados em serviço em razão de relações de natureza privada, como contratos de locação ou comodato.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Em relação às eventuais indenizações devidas pela não amortização, destaca-se que o Superior Tribunal de Justiça - STJ possui entendimento de que: "extinto o contrato de concessão por decurso do prazo de vigência, cabe ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação, a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público, não estando condicionado o termo final do contrato ao pagamento prévio de eventual indenização referente a bens reversíveis, que, em sendo devida, deve ser garantida nas vias ordinárias" (AREsp nº 144.449/SC, rel. Min. Herman Benjamin, j. 10.09.2012), revelando desta maneira maior assertividade na definição do acerco patrimonial reversível para a escorreita formulação das propostas pelos licitantes quando do futuro leilão. Desta feita, a liquidação das eventuais amortizações e/ou indenizações pode dar-se em outro momento a juízo do Poder Concedente Federal em composição com os respectivos interessados. Nesse contexto, a regularização da gestão patrimonial da FERROESTE S.A é medida que se impõe com a respectiva individualização e inventariação dos bens a serem repassados ao futuro cessionário, da forma mais adequada possível. De todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado e que o gestor, (leia-se GT Ferrovias) ao não considerar, nesta fase, os pontos de melhoria indicados pela equipe de fiscalização no presente, assume o risco de responder por danos ou atos antieconômicos em desfavor ao erário por ocasião da concretização dos atos editalícios.
Conclusão:
Achado não sanado.
Possíveis Encaminhamentos:
Recomendar ao Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário que: 3.1. Elabore relatório circunstanciado em que identifique e quantifique os ativos, bens, direitos e respectivo patrimônio que irá efetivamente integrar a base jurídico-obrigacional da desestatização, qualificando-os como bens reversíveis e não reversíveis, com a respectiva identificação do responsável técnico pela elaboração do documento, com a ciência do Poder Concedente.
Benefícios Esperados:
Preservação do interesse legal da continuidade e atualidade dos serviços pertinentes à cessão contratual; Segurança jurídica sobre a fidedignidade quanto à identificação, quantificação e qualificação dos bens reversíveis; Assertividade na definição da respectiva tipologia dos bens reversíveis nos cenários adotados na modelagem; Completude na definição dos valores (status patrimonial e financeiro-contábil) de investimentos efetuados nos bens reversíveis e não amortizados. Celeridade e segurança jurídica no processo de substituição da FERROESTE S.A sem comprometer a continuidade do serviço público desestatizado.

Questão de Fiscalização	QF3: Há solução regulatória ou comercial formalizada acerca do compartilhamento do trecho ferroviário urbano de acesso ao Porto de Paranaguá?
Achado n.º 4	Ausência de solução para compartilhamento do trecho ferroviário urbano de acesso ao Porto de Paranaguá.
Condição:	
De acordo com o sítio eletrônico oficial da Nova Ferroeste[12], o empreendimento ferroviário: (...) "é uma iniciativa do governo do Paraná para ligar por trilhos os estados do Mato Grosso do Sul, Paraná e Santa Catarina. Também chamada de Corredor Oeste de Exportação, a malha ferroviária vai conectar Maracaju, no Mato Grosso do Sul ao Porto de Paranaguá. Em Cascavel será feita a conexão com dois ramais: Chapecó, em Santa Catarina e Foz do Iguaçu, na tríplice fronteira do Brasil com o Paraguai e a Argentina." Assim, é óbvia a relevância do acesso ao Porto de Paranaguá para a Nova Ferroeste, especialmente para escoar as cargas para exportação, mas também para transportar cargas no sentido de importação. O ponto de descarga para exportação de cargas do agronegócio no Porto de Paranaguá, pelo modal ferroviário, será o empreendimento Moegão, em implantação pela APPA neste momento. De acordo	

[12] https://www.novaferroeste.pr.gov.br/Pagina/O-Projeto. Acesso em 14/09/2023.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

com o sítio eletrônico oficial da APPA[13], o empreendimento Moegão:

(...) vai centralizar a descarga dos trens que chegam ao Porto de Paranaguá. A área onde a estrutura será instalada terá quase 600 mil metros quadrados, o suficiente para o descarregamento simultâneo de 180 vagões em três linhas independentes, o que permitirá um aumento de 63% na capacidade de descarregamento, passando de 550 para 900 vagões ao dia. (...) Ele visa atender diretamente o aumento da demanda causada pela Nova Ferroeste, que ampliará em centenas de quilômetros a estrutura ferroviária no interior do Paraná, com ramais até Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, aumentando a importância logística do Porto de Paranaguá" (grifo nosso).

Ou seja, a APPA adota o projeto da Nova Ferroeste como justificativa para o investimento de cerca de R$ 600 milhões nesta primeira etapa do Moegão. E a Nova Ferroeste precisa de garantia de acesso ao Moegão como condição de viabilidade básica do projeto do grande corredor ferroviário.

Ocorre que o acesso ferroviário ao Porto de Paranaguá e à área onde se insere Moegão é limitado do ponto de vista físico e regulatório: a única alternativa é o compartilhamento dos trilhos existentes no perímetro urbano de Paranaguá, cuja concessão é de titularidade da Rumo Malha Sul (RMS). Inexiste viabilidade locacional para a implantação de uma ferrovia exclusiva para a Nova Ferroeste dentro da área urbana do município portuário, pelo simples fato de que não há espaço físico para mais uma linha, conforme relatado no EVTEA e ilustrado na figura a seguir:

Figura 1: Ligações ferroviárias pretendidas pelo Projeto Nova Ferroeste



Também não se verificou, ao analisar a modelagem econômico-financeira da Nova Ferroeste, qualquer previsão de valores de opex para título de pagamento de direito de passagem/tráfego mútuo, ou mesmo capex para um possível contrato de usuário investidor. A equipe constatou, ainda,

[13] https://www.portosdoparana.pr.gov.br/Noticia/Novo-Moegao-do-Porto-de-Paranagua-fara-Parana-dar-salto-logistico-sustentavel. Acesso em 14/09/2023.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

que a problemática não foi abordada nos instrumentos editalícios, não havendo clareza sobre a alocação do risco de dificuldade ou deficiência nas condições de acesso à ponta de exportação/importação.
Solucionar definitivamente o acesso ao Porto mostra-se fundamental tanto para viabilizar o Projeto Nova Ferroeste, quanto para assegurar a competitividade da licitação.
Em suma, como alternativas de solução para o caso, a equipe de fiscalização encontrou na legislação:
I. Alternativa via Lei dos Portos: diz a Lei Federal n.º 12.815/2013, Art. 56-A[14], que: "As infraestruturas ferroviárias no interior do perímetro dos portos e instalações portuárias não se constituem em ferrovias autônomas e são administradas pela respectiva autoridade portuária ou autorizatário, dispensada a realização de outorga específica para sua exploração". Em que pese o trecho ferroviário urbano em Paranaguá não estar, neste momento, situado dentro da poligonal do Porto, na prática ele desempenha a função de um trecho ferroviário interno. A ferrovia se desenvolve pela espinha dorsal da área urbana, e a área portuária está espraiada pela costa na região norte do município, sendo os pontos de transbordo de cargas (especialmente o Moegão) integrados à mancha urbana. Cita-se o exemplo do modelo do Porto de Santos, cuja ferrovia interna, a FIPS – Ferrovia Interna do Porto de Santos, é de titularidade de direito da Autoridade Portuária de Santos (Santos Port Authority – SPA, e foi cedida à todas as concessionárias ferroviárias que atuam no Porto, mediante modelo associativo e de cooperação entre as empresas interessadas[15].
II. Alternativa via Lei da Renovação Antecipada de Concessões no Setor de Transportes: a Lei Federal n.º 13.448/2017 "autoriza a União 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" (vide Art. 25, § 1º I). Destaca-se que a Rumo Malha Sul encontra-se com processo administrativo aberto junto à ANTT para a renovação de sua concessão, de modo que existe para a Nova Ferroeste uma janela de oportunidade para a promoção de articulações institucionais e regulatórias para neutralizar o domínio de um único player privado sobre o trecho ferroviário urbano de acesso ao Porto de Paranaguá.
Ocorre que o GT Ferrovias, através de comunicação via CACO, declarou não ter conhecimento de soluções formalizadas para o caso, tampouco citou a existência de encaminhamentos. E a FERROESTE se absteve de responder ao questionamento da equipe de fiscalização, alegando ser o assunto de competência do GT Ferrovias.
Assim, a equipe de auditoria concluiu que há incompletude na caracterização de fundamental elemento do projeto, bem como da especificação das responsabilidades das partes.
Também, que há risco de restrição de competitividade na licitação da Nova Ferroeste em função da posição monopolista ("monopólio natural") exercida pela Rumo Malha Sul na ponta de exportação/importação das cargas ferroviárias.
Por fim, na ausência de solução para o caso, conforme já reconhecido pelo TCU em outro processo[16], há risco de cobranças abusivas pelo direito de passagem em pontos estratégicos da malha ferroviária, situados nas proximidades de terminais portuários, impactando sobremaneira o custo logístico do país.

Evidências:

E1. Canal de Comunicação (CACO) - Demanda n° 275594 - Resposta do GT Ferrovias ao Questionário (questão 11)
E2. Relatório do EVTEA do Trecho Principal/Ramal Foz do Iguaçu - Volume 4 - Avaliação Econômico-Financeira e de Riscos (inexistência de considerações acerca da condição esperada)
E3. Minuta do Edital de Cessão Onerosa dos Contratos da Ferroeste (inexistência de considerações acerca da condição esperada)
E4. Minuta do Instrumento de Cessão Onerosa (inexistência de considerações acerca da condição esperada)

Fonte do Critério e Critério:

FC1: Art. 31, caput; e Art. 69, incisos I e VI da Lei Federal n.º 13.303/2016:
Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou

[14] Artigo criado a partir da promulgação do Novo Marco Legal Ferroviário (Lei Federal 14.273/2021).
[15] Transação aprovada por intermédio do Acórdão TCU 1579/2022 – PLENÁRIO.
[16] Relatório de Auditoria Operacional – Compartilhamento da Malha Ferroviária Federal - D/n.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo (grifo nosso).
Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei:
I - o objeto e seus elementos característicos;
(...)
VI - os direitos e as responsabilidades das partes, as tipificações das infrações e as respectivas penalidades e valores das multas;
FC2: Art. 56-A da Lei Federal n. º 12.815/2013:
Art. 56-A. As infraestruturas ferroviárias no interior do perímetro dos portos e instalações portuárias não se constituem em ferrovias autônomas e são administradas pela respectiva autoridade portuária ou autorizatário, dispensada a realização de outorga específica para sua exploração. (Incluído pela Lei nº 14.273, de 2021)
FC3: Art. 25, § 1º da Lei Federal n.º 13.448/2017:
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.

Possíveis Causas:

Complexidade na estruturação de um projeto ferroviário de grande vulto, em face da competência estadual nesse tema ser subsidiária e limitada (protagonismo da União);
Execução de vultosos investimentos públicos no empreendimento Moegão pela APPA sem o devido encaminhamento de solução regulatória para universalização do acesso ferroviário dentro da área urbana de Paranaguá;
Ausência ou insuficiência de articulação entre atores envolvidos direta ou indiretamente na estruturação do projeto (GT Ferrovias, FERROESTE, SEIL, PARANACIDADE e as consultorias contratadas pelo projeto), e entre estes e as demais unidades com relevante competência para tratamento da problemática (APPA, ANTT, ANTAQ, Ministério dos Transportes, Ministério dos Portos e Aeroportos).
Dependência excessiva das consultorias privadas contratadas para a elaboração dos estudos e projetos.

Possíveis Efeitos:

Licitação fundamentada em equivocado modelo econômico-financeiro do projeto, não refletindo a realidade do projeto;
Inviabilidade do Projeto Nova Ferroeste em função de indefinições acerca das condições de acesso ao Porto de Paranaguá, tanto para o transporte de cargas de exportação quanto de importação;
Excessiva dependência de externo agente privado (Rumo Malha de Sul) para a viabilização do Projeto Nova Ferroeste;
Baixo aproveitamento, ou aproveitamento restritivo do empreendimento Moegão, cuja Administração Pública Estadual está investindo mais de R$ 600 milhões em recursos públicos;
Inviabilidade de outros projetos ferroviários futuros, como a interligação entre o Porto de Paranaguá e o planejado Porto de Pontal do Sul;
Restrição de competitividade na licitação da Nova Ferroeste em função da posição monopolista (“monopólio natural”) exercida pela Rumo Malha Sul no acesso ao Porto de Paranaguá;
Aumento do custo logístico do país.

Comentários do Gestor:

Em resposta ao Apontamento Preliminar de Achados, o jurisdicionado respondeu ao presente achado nos seguintes termos (reprodução exata):
Conforme já relatado nas respostas anteriormente enviadas ao TCE/PR, ainda não existe solução contratada para o acesso ferroviário ao Porto de Paranaguá, mas as soluções regulatórias para o compartilhamento da infraestrutura ferroviária foram analisadas no EVTEA-J, no âmbito do item 3.3 do caderno “Fase 03: Estudos Definitivos – Relatório Parcial de Estudos Jurídicos”, publicado no site da Nova Ferroeste (https://www.novaferroeste.pr.gov.br/).
Atualmente, as operações de direito de passagem e de tráfego mútuo em concessões foram

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

disciplinadas pela ANTT por meio da Resolução nº 5.943/2021. No que diz respeito às autorizações, o compartilhamento da infraestrutura ferroviária deverá observar o disposto no acordo comercial entre os interessados e as regras incidentes sobre o instrumento previstas na Lei nº 14.273/2021 e na Resolução nº 5.987/2022 da ANTT.
Além disto, foi endereçado pedido de alteração da poligonal do Porto de Paranaguá, no protocolo nº 50000.005340/2022-19, junto ao SEI do Ministério da Infraestrutura (atual Ministério dos Portos e Aeroportos), conforme determina o Art. 25 da Lei 13.448/2017. Além disto, existe o protocolo 18.659.223-9, que tramitou dentro do Estado do Paraná para dar subsídios a uma solução para o acesso ferroviário ao Porto de Paranaguá do Projeto "Nova Ferroeste".
Esta solução usa premissas semelhantes à solução dada no porto de Santos, ao buscar integrar ao porto o acesso ferroviário.
Neste sentido, no âmbito da prorrogação antecipada da MRS Logística, cujo aditivo foi assinado em 28 de julho de 2022, adotou-se um conjunto de instrumentos regulatórios e contratuais de forma a garantir a capacidade e o acesso de terceiros ao trecho denominado Ferradura, de acesso ao Porto de Santos. Os instrumentos envolveram, entre outros: investimentos obrigatórios de aumento de capacidade, investimentos condicionados à demanda, governança operacional específica, tarifas de direito de passagem específicas para o trecho da Ferradura.
No momento adequado, da prorrogação antecipada ou de nova licitação da Malha Sul, conjunto semelhante de instrumentos poderá ser considerado e avaliado de forma a garantir o compartilhamento de infraestrutura ferroviária aplicáveis à Malha Sul, inclusive com a possibilidade de investimentos por parte de terceiros interessados, para aumento da capacidade da infraestrutura a ser compartilhada.
Contudo, neste momento, nem a FERROESTE S.A. ainda começou a operar, nem está findo o contrato da Rumo, o que ocorrerá somente em 2027. Uma modificação da Poligonal neste momento seria apenas para trazer uma dificuldade a mais e não uma solução. Por exemplo, indenização a ser paga pela desapropriação de parte da concessão, custos de operação por pessoal do porto, quando se tem apenas um operador no momento etc.
Como acima destacado, o projeto "Nova Ferroeste" deve começar a operar apenas após a 2027. Assim, a solução mais adequada é prever e efetivar no novo contrato de concessão a solução de acesso ao Porto, quando a estrutura da "Nova Ferroeste" estiver sendo implantada - o que se buscou o movimento realizado junto ao Ministério da Infraestrutura (a época) e Ministério dos Transportes (atualmente).
Como já ressaltado em nossas respostas anteriores, o GT Ferrovias não tem conhecimento sobre a existência de soluções comerciais sobre compartilhamento do trecho de acesso ao Porto de Paranaguá entre a Nova Ferroeste com o concessionário atual da Malha Sul ou quem eventualmente vier a sucedê-lo.

Análise da Equipe:

Em sua manifestação, o gestor informou que, no que diz respeito às autorizações, o compartilhamento da infraestrutura ferroviária deverá observar o disposto no acordo comercial entre os interessados (...). No entanto, acordos comerciais desta natureza importam em custos e/ou investimentos pelo operador acessante, que não foram abordados no EVTEA e em seu fluxo de caixa.
Na sequência, conforme se destaca a seguir, o gestor informou que promoveu duas diligências com vistas a um equacionamento estrutural da problemática do acesso ferroviário ao Porto de Paranaguá:
Uma delas foi interna, dentro das estruturas de governo no âmbito estadual: a tramitação do protocolo 18.659.223-9. Em consulta a tal protocolo, a equipe de fiscalização constatou que ele foi cadastrado em 18/02/2022 e teve envolvimento do GT Ferrovias, da APPA, da SEPL e da SEIL.
A outra diligência foi externa, junto ao Ministério da Infraestrutura (atual Ministério dos Portos e Aeroportos): peticionou-se, mediante protocolo n°. 50000.005340/2022-19, a alteração da poligonal do Porto de Paranaguá, visando a integração do acesso ferroviário à área portuária. Em consulta a tal protocolo, a equipe de fiscalização constatou que ele foi cadastrado no Ministério também em 18/02/2022, por iniciativa da APPA.
Tais ações empreendidas evidenciam que o GT Ferrovias reconhece a relevância da problemática, tanto que foi iniciado o endereçamento de uma solução devidamente estrutural para o caso, conforme acima evidenciado.
No entanto, na segunda parte de sua manifestação, o gestor alegou que o atual momento não é o adequado para a alteração da poligonal, justificando que o contrato de concessão da Malha Sul expira somente em 2027, mesma época que a Nova Ferroeste também deverá entrar em operação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Contudo, pelo acima esposado, suas afirmações apresentam versões opostas quando em 2022 passou a endereçar uma solução pleiteando junto à União a alteração da poligonal do Porto de Paranaguá, visando a integração do acesso ferroviário à área portuária.
O argumento do gestor de que a modificação da Poligonal neste momento seria apenas para trazer uma dificuldade a mais e não uma solução, pois resultaria em, por exemplo, indenização a ser paga pela desapropriação de parte da concessão, custos de operação por pessoal do porto, quando se tem apenas um operador no momento, reforça a contradição. Além de não ter embasado essa posição com estudos técnicos, tal manifestação deixou a seguinte dúvida na equipe de fiscalização: por que então teria a APPA peticionado a alteração da poligonal ao Ministério da Infraestrutura?
Vale destacar que, embora o contrato da Malha Sul finde em 2027, ele se encontra com processo instaurado para renovação antecipada, sob a égide da Lei 13.448/2017.
Ainda, para que o Projeto Nova Ferroeste possa iniciar sua operação, evidentemente será necessário um longo período de obras. De acordo com o EVTEA, o início das obras está previsto para o ano de 2025, ou seja, num breve espaço de tempo. Para início das obras, por óbvio prestígio ao princípio da segurança jurídica, é necessário endereçar previamente a questão em comento.
Por fim, sobre a possibilidade de restrição de competitividade na licitação da Nova Ferroeste em função da posição monopolista (“monopólio natural”) exercida pela Rumo Malha Sul na ponta de exportação/importação das cargas ferroviárias, o gestor não teceu comentários.
De todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado e que o gestor, (leia-se GT Ferrovias) ao não considerar, nesta fase, os pontos de melhoria indicados pela equipe de fiscalização (ausência de solução para compartilhamento do trecho ferroviário urbano de acesso ao Porto de Paranaguá), assume o risco de responder por danos ou atos antieconômicos em desfavor ao erário por ocasião da concretização dos atos editalícios.

Conclusão:

Achado não sanado.

Possíveis Encaminhamentos:

Recomendar ao Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário que:

- 4.1. Adote, antes da licitação, solução preditiva que permita o compartilhamento do trecho ferroviário atualmente operado pela Rumo Malha Sul na área urbana de Paranaguá, de acesso ao Porto, sem ônus para a futura cessionária.

Benefícios Esperados:

Licitação calcada em modelo econômico-financeiro do projeto que reflete a realidade do projeto, no que concerne às condições de acesso à ponta final de exportação e à ponta inicial de importação de cargas;
Maior viabilidade para o Projeto Nova Ferroeste a partir de regras claras e efeitos econômicos estimados, no que concerne às condições de acesso ao Porto de Paranaguá.
Quebra da dependência de externo agente privado (Rumo Malha de Sul) para a viabilização do Projeto Nova Ferroeste;
Maior e mais democrático aproveitamento do empreendimento Moegão, cuja Administração Pública Estadual está investimento quase R$ 1 bilhão em recursos públicos;
Possibilidade de viabilização de outros projetos ferroviários futuros, como a interligação entre o Porto de Paranaguá e o planejado Porto de Pontal do Sul;
Atenuação da restrição de competitividade na licitação da Nova Ferroeste, em função da posição monopolista (“monopólio natural”) exercida pela Rumo Malha Sul no acesso ao Porto de Paranaguá;
Redução do custo logístico do país.

Questão de Fiscalização	QF4: O modelo econômico-financeiro do empreendimento foi construído a partir de premissas e inputs justificados e razoáveis?
Achado n.º 5	Falta de compatibilização e de clareza nas informações de cunho econômico-financeiro do EVTEA.

Condição:

A equipe técnica de fiscalização promoveu exame nos estudos técnicos da Nova Ferroeste (EVTEA) divulgados ao mercado por ocasião da audiência pública. São dois EVTEA:
“EVTEA n° 1”: Trecho Principal (Paranaguá/PR – Guarapuava/PR – Cascavel/PR – Dourados/MS – Maracaju/MS) + Ramal Cascavel/PR – Foz do Iguaçu/PR
“EVTEA n° 2”: Ramal Cascavel/PR – Chapecó/SC

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Em ambos EVTEA a equipe de fiscalização encontrou incongruências, tais como a falta de compatibilização e de clareza nas informações de interesse econômico-financeiro. No juízo da equipe, não se trata de incompatibilidades e obscuridades de ordem meramente formal, e sim divergências que provocam dúvidas no entendimento e interpretação dos resultados dos estudos. Dúvidas estas que podem confundir e prejudicar os licitantes durante a elaboração de suas propostas.

No "EVTEA n° 1" (Trecho Principal + Ramal Cascavel/PR - Foz do Iguaçu/PR), verificou-se a existência de, no mínimo, as seguintes discrepâncias:

I. Conta 'Custos Operacionais e Despesas Administrativas': divergências entre o Caderno de Estudos Operacionais e o Caderno de Avaliação Econômico-Financeira:

no Caderno de Estudos Operacionais constam data-base e alocações por categoria de custos operacionais e despesas administrativas diferentes do Caderno de Avaliação Econômico-Financeira.

no Caderno de Estudos Operacionais não existe previsão de custos operacionais para os primeiros sete anos do empreendimento, ao contrário do que é previsto no fluxo de caixa final resultante do empreendimento (disponível no Caderno de Avaliação Econômico-Financeira).

no Caderno de Estudos Operacionais não constam todas as despesas administrativas que foram lançadas no fluxo de caixa final resultante do empreendimento (disponível no Caderno de Avaliação Econômico-Financeira).

II. Conta 'Capex': divergências entre o Caderno de Capex e o Caderno de Avaliação Econômico-Financeira:

No Caderno de Capex não foram considerados os custos com reinvestimentos em material rodante (que são depreciados antes do final do horizonte econômico do projeto), ao contrário do Caderno de Avaliação Econômico-Financeira, que considerou um expressivo reinvestimento na conta de capex.

No "EVTEA n° 2" (Trecho Principal + Ramal Cascavel/PR – Chapecó/SC), verificou-se a existência de, no mínimo, as seguintes discrepâncias:

I. Conta 'Custos Operacionais e Despesas Administrativas': divergências entre o Caderno de Estudos de Engenharia e Operacionais e o Caderno de Análise Financeira:

No Caderno de Estudos de Engenharia e Operacionais os custos operacionais e as despesas administrativas foram alocados em sub-contas diferentes daquelas adotadas no Caderno de Avaliação Econômico-Financeira.

Cada caderno distribui os custos de maneira completamente diferentes ao longo da vida do projeto: o Caderno de Estudos de Engenharia e Operacionais considera que inexistem custos operacionais até o Ano 22, enquanto o Caderno de Avaliação Econômico-Financeira prevê custos operacionais já a partir do Ano 11, com maior intensidade a partir do Ano 14.

II. Conta 'Capex': divergências entre o Caderno de Estudos de Engenharia e Operacionais e o Caderno de Análise Financeira:

No Caderno de Capex não foram considerados os custos com reinvestimentos em material rodante (que são depreciados antes do final do horizonte econômico do projeto), ao contrário do Caderno de Análise Financeira, que considerou um expressivo reinvestimento na conta de capex.

A existência de informações incongruentes nos estudos técnicos afeta os licitantes na elaboração de suas propostas e aumenta o risco de impugnações, representações e judicializações no âmbito do certame.

Evidências:

"EVTEA n° 1" (Trecho Principal + Ramal Cascavel/PR - Foz do Iguaçu/PR)
E1. Volume 3 - Tomo VIII – Estudos Operacionais
E2. Volume 4 - Avaliação Econômico-Financeira e de Riscos
E3. Volume 4A - Orçamento/Capex
"EVTEA n° 2" (Ramal Cascavel/PR - Chapecó/SC)
E4. Volume 1 - Tomo II - Estudos de Engenharia e Operacionais
E5. Volume 1 - Tomo III - Análise Financeira, Socioeconômica e de Riscos
(Obs.: trata-se de evidências não pontuais, constituindo-se assim os cadernos como um todo como evidência deste achado).

Fonte do Critério e Critério:

FC1: Art. 31, "caput" da Lei Federal n.º 13.303/2016:
Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo (grifos nossos).
Possíveis Causas:
• Ausência ou insuficiência de articulação entre atores envolvidos direta ou indiretamente na estruturação do projeto (GT Ferrovias, FERROESTE, SEIL, PARANACIDADE e as consultorias contratadas pelo projeto). • Ausência ou insuficiência de revisão dos produtos entregues pelas consultorias contratadas.
Possíveis Efeitos:
• Possibilidade de elaboração de propostas assimétricas pelos licitantes, cada qual podendo interpretar de forma diferente as informações constantes dos estudos de viabilidade. • Risco de futuros processos administrativos, representações e judicializações do certame e da execução contratual, em função da ausência de clareza nos estudos que subsidiaram a licitação (os estudos são anexos indissociáveis do contrato).
Comentários do Gestor:
Em resposta ao Apontamento Preliminar de Achados, o jurisdicionado respondeu ao presente achado nos seguintes termos (reprodução exata): O Caderno de Estudos Operacionais demonstra os resultados de benchmarking obtidos por meio de consulta com outros operadores ferroviários. Após a compatibilização temporal das bases de valores, foi confeccionado o Caderno de Avaliação Econômico-Financeira. Contudo, considerando a especificidade do apontamento, do tempo necessário para reanálise dos itens abordados e do tempo ofertado para apresentação da presente resposta no Relatório de Fiscalização, serão solicitados aos desenvolvedores do estudo esclarecimentos com relação aos apontamentos apresentados.
Análise da Equipe:
A justificativa apresentada pelo gestor não abordou sobre as condições encontradas e relatadas pela equipe de fiscalização. Ao final do comentário, o gestor mencionou que será necessária a participação dos “desenvolvedores do estudo” para uma reanálise dos itens apontados. Assim, a manifestação não foi suficiente para esclarecer qualquer dos itens apontados no achado. Tal fato corrobora com as causas acima apontadas pela equipe; bem como a dependência excessiva das consultorias privadas para a elaboração dos estudos e projetos.
Conclusão:
Achado não sanado.
Possíveis Encaminhamentos:
Recomendar ao Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário que: 5.1. Promova a compatibilização entre os cadernos que compõem o “EVTEA n° 1” (Trecho Principal + Ramal Cascavel/PR - Foz do Iguaçu/PR) no que concerne às incongruências verificadas na conta ‘Custos Operacionais e Despesas Administrativas’ e na conta ‘Capex’. 5.2. Promova a compatibilização entre os cadernos que compõem o “EVTEA n° 2” (Ramal Ramal Cascavel/PR - Chapecó/SC) no que concerne às incongruências verificadas na conta ‘Custos Operacionais e Despesas Administrativas’ e na conta ‘Capex’.
Benefícios Esperados:
• Redução do risco de elaboração de propostas assimétricas pelos licitantes, a partir de maior clareza nas informações constantes dos estudos de viabilidade. • Redução do risco de futuros processos administrativos, representações e judicializações do certame e da execução contratual, a partir de maior clareza nos estudos que subsidiaram a licitação.

Achado n.º 6	Assimetria entre o modelo econômico-financeiro e os documentos editalícios quanto à obrigação de ressarcimento dos valores investidos pela Administração com estudos técnicos.
Condição:	
A equipe de fiscalização analisou a minuta do edital e do instrumento de cessão e a compatibilidade desses documentos com os aspectos econômicos e financeiros dos EVTEA. Além da questão do valor mínimo de outorga e do valor presente líquido positivo, abordados nos achados derivados da Questão de Fiscalização n° 1, a equipe de fiscalização verificou incongruência no que concerne à conta ‘Reembolso Estudo EVTEA-J’.	

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Para o “EVTEA n° 1” (Trecho Principal + Ramal Cascavel/PR - Foz do Iguaçu/PR): foi projetado o valor de R$ 14,50 milhões, que é o valor do contrato do DER com o Consórcio TPF-SENER, para a elaboração de estudos de viabilidade da Nova Ferroeste.
Para o “EVTEA n° 2” (Ramal Cascavel/PR - Chapecó/SC), a conta ficou zerada, haja vista os estudos terem sido doados ao GT Ferrovias por um grupo formado por entidades catarinenses, conforme Termo de Doação.
No caso do reembolso de R$ 14,50 milhões previstos no fluxo de caixa, não foi inserida qualquer cláusula específica na Minuta do Edital e na Minuta Contratual imputando, de maneira direta e transparente, uma obrigação ao licitante vencedor. Assim, verifica-se para este item uma ausência de compatibilidade entre os documentos técnicos e os documentos editalícios.
Ademais, a equipe verificou que, além da necessidade de correção monetária do valor, seria lógico o GT Ferrovias adicionar à conta os desembolsos promovidos pelo PARANACIDADE no âmbito dos outros contratos diretamente relacionados ao certame:
Contrato 010/2020 com a FIPE, cujo valor de contrato é R$ 13.428.000,00; e
Contrato 016/2021 com a FIPE, cujo valor de contrato é R$ 3.987.933,34.
Em ambos os contratos do PARANACIDADE com a FIPE também seria necessária a correção monetária, bem como a inclusão de valor aditados e exclusão de valores cujos serviços não tenham sido realizados.
Uma ação alternativa regular seria a eliminação da conta ‘Reembolso Estudo EVTEA-J’ do fluxo de caixa, com o consequente aumento do valor presente líquido do empreendimento.
Seja qual for a decisão, que é discricionária da administração, é necessário que exista perfeita compatibilidade entre os documentos editalícios e os aspectos econômicos e financeiros dos EVTEA. Do contrário, há risco de impacto aos licitantes na elaboração de suas propostas e risco de impugnações, representações e judicializações no âmbito do certame.

Evidências:

E1. Relatório do EVTEA do Trecho Principal/Ramal Foz do Iguaçu - Volume 4 - Avaliação Econômico-Financeira e de Riscos (pg. 70)
E2. Relatório do Ramal Chapecó - Volume 1 - Tomo III - Análise Financeira, Socioeconômica e de Riscos (pg. 66)
E3: Termo de Doação de 19 de abril de 2022 (EVTEA do Ramal Cascavel/PR – Chapecó/SC)
E4. Minuta do Edital de Cessão Onerosa dos Contratos da Ferroeste (inexistência de considerações acerca da condição esperada)
E5. Minuta do Instrumento de Cessão Onerosa (inexistência de considerações acerca da condição esperada)

Fonte do Critério e Critério:

FC1: Art. 31, “Caput”, e Art. 69, inciso VI da Lei Federal n.º 13.303/2016:
Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo (grifos nossos).
Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei:
VI - os direitos e as responsabilidades das partes, as tipificações das infrações e as respectivas penalidades e valores das multas;

Possíveis Causas:

- Ausência ou insuficiência de articulação entre atores envolvidos direta ou indiretamente na estruturação do projeto (GT Ferrovias, FERROESTE, SEIL, PARANACIDADE e as consultorias contratadas pelo projeto).
- Ausência ou insuficiência de revisão dos produtos entregues pelas consultorias contratadas.

Possíveis Efeitos:

- Possibilidade de elaboração de propostas assimétricas pelos licitantes, cada qual podendo interpretar de forma diferente as informações constantes dos estudos de viabilidade.
- Risco de futuros processos administrativos, representações e judicializações do certame e da execução contratual, em função da ausência de clareza nos estudos que subsidiaram a licitação (os estudos são anexos indissociáveis do contrato).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Comentários do Gestor:
Em resposta ao Apontamento Preliminar de Achados, o jurisdicionado respondeu ao presente achado nos seguintes termos (reprodução exata): A respeito desse tema, o GT Ferrovias informa que, em atendimento à recomendação do TCE/PR, será incluído dispositivo no Edital e na minuta do Instrumento de Cessão prevendo a obrigação de o vencedor da licitação ressarcir os estudos de viabilidade ao Poder Público (incluindo os valores dispendidos pelo PARANACIDADE no âmbito dos contratos 010/2020 e 016/2021), bem como a correção monetária de todos os valores efetivamente dispendidos. As versões finais estão sob aprimoramento e passarão novamente pelas instâncias competentes, e contemplarão a referida recomendação formulada pela 5ª ICE.
Análise da Equipe:
Em sua manifestação, o gestor informou que acatará uma das alternativas recomendadas pela equipe de fiscalização para solução do achado. Assim, conclui-se que o GT Ferrovias não discorda do achado, que será mantido pela equipe de fiscalização até que o gestor comprove a promoção de seu saneamento, quando da publicação dos documentos editalícios.
Conclusão:
Achado não sanado.
Possíveis Encaminhamentos:
Recomendar ao Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário que: • 6.1. Inclua dispositivo no edital e na minuta do instrumento de cessão prevendo, de maneira direta e transparente, a obrigação de ressarcimento dos estudos de viabilidade ao Poder Público (incluindo os valores dispendidos pelo PARANACIDADE no âmbito dos contratos 010/2020 e 016/2021, bem como a correção monetária de todos os valores efetivamente dispendidos); ou, alternativamente, promova a exclusão da conta 'Reembolso Estudo EVTEA-J' do fluxo de caixa da Nova Ferroeste.
Benefícios Esperados:
Espaço reservado para o relatório final. Redução do risco de elaboração de propostas assimétricas pelos licitantes, a partir de maior clareza nas informações constantes dos estudos de viabilidade. Redução do risco de futuros processos administrativos, representações e judicializações do certame e da execução contratual, a partir de maior clareza nos estudos que subsidiaram a licitação.

Questão de Fiscalização	QF5: A alocação da responsabilidade ao Poder Público pelo ressarcimento e indenização sobre os vícios ocultos que acometam os bens operacionais das ferrovias está estruturada de modo a minimizar e/ou diminuir o risco de sua ocorrência?
Achado n. 7	Ausência de diagnóstico amplo e estruturado da situação física, técnica e operacional dos ativos operacionais a serem transferidos.
Condição:	
O pressuposto para uma escorreita definição da distribuição dos riscos entre as partes numa determinada relação contratual, seja ela privada ou pública, consiste na adoção da premissa de que não se deve transferir, para uma das partes riscos sobre os quais ele não tem qualquer tipo de controle ou ingerência. Ou havendo o referido trespasse, por disposição contratual expressa, deve-se estabelecer uma forma de compensação no caso da ocorrência de eventos que impactem uma parte, mas que seja risco da outra (TCU - Acórdão n° 1142/2023 - Plenário). Esta parece ter sido a lógica adotada na formatação da minuta do instrumento de cessão onerosa, contendo os encargos, os direitos e as obrigações titularizados pela FERROESTE S.A no âmbito do Contrato de Concessão de Construção, Operação e Exploração de Ferrovias, e dos Contratos de Adesão n° 3,4, 5 e 19/SNTT/MINFRA/2021, todos celebrados com a União, bem como dos bens que compõem a prestação do serviço público concedido, incidentes sobre o recorte temático dos vícios ocultos eventualmente existentes sobre os ativos operacionais, nos seguintes termos:	

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Minuta de INSTRUMENTO DE CESSÃO

7.2 A partir da formalização do **TERMO DE TRANSFERÊNCIA DOS BENS**, será iniciada a contagem do prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco dias) para que a **CESSIONÁRIA** reclame formalmente perante a **CEDENTE** sobre vícios ocultos que acometam os bens das ferrovias cuja posse e/ou domínio foi a ela transferida, por meio de notificação por escrito.

7.2.1 A reclamação deverá vir acompanhada por relatório(s) técnico(s) detalhando, de forma minuciosa, o(s) vício(s) flagrado(s), assinado(s) por profissional(is) comprovadamente credenciado(s) na(s) entidade(s) de classe correlata(s) ao(s) vício(s) flagrado(s).

7.3 Observado o item 8.1, a **CESSIONÁRIA** será exclusivamente responsável pela transferência dos bens imóveis relacionados às **FERROVIAS** junto aos respectivos Cartórios de Registro de Imóveis, quando o caso.

7.4 Recebida a reclamação, a **CEDENTE** terá o prazo de 60 (sessenta) dias, contados do recebimento da notificação da **CESSIONÁRIA**, para se manifestar acerca do quanto alegado.

7.5 Se confirmado(s) o(s) vício(s), caberá à **CESSIONÁRIA** adotar todas as medidas necessárias com vistas à recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento do vício oculto, ressalvado o direito ao ressarcimento frente a **CEDENTE** pelos custos e despesas que venha a incorrer, sem prejuízo de eventual indenização.

7.6 A **CESSIONÁRIA** não fará jus à indenização com relação aos vícios ocultos reclamados fora do prazo estipulado no item 7.2.

7.7 O prazo estabelecido no item 7.2 é improrrogável, devendo ser imediatamente indeferida eventual reclamação protocolada após o decurso desse prazo.

7.8 Eventual controvérsia acerca da existência do vício oculto e eventuais divergências quanto ao valor de ressarcimento ou indenização devidos à **CESSIONÁRIA** pela **CEDENTE** serão submetidos à arbitragem, nos termos do item 15.

Desse dinamismo, entende-se que o natural (normal) é que a concessionária originária do contrato de concessão com a União (FERROESTE S.A) seja responsável pelo risco da existência de vícios ocultos incidentes sobre os bens operacionais das ferrovias a serem transferidos e a respectiva reparação de problemas eventualmente existentes.

Como detentora da posse, seja direta ou indireta, dos referidos ativos operacionais, a entidade a ser desestatizada detém os meios pelos quais é possível a mensuração dos potenciais riscos, bem como é responsável pela respectiva elaboração de um plano de ação visando a minoração desses casos.

Tal prática poderia dar-se por meio da realização de diagnóstico amplo e estruturado dos ativos operacionais a serem transferidos, juntamente com a validação do referido ato administrativo junto ao Poder Concedente, a saber MINFRA/ANTT, aliado à existência de outros mecanismos, como a presença de seguro vigente e do respectivo encaminhamento para ciência do Poder Concedente da União incidente sobre a listagem de bens a ser elencada no Anexo 17 da minuta do edital do leilão, por exemplo.

Assegurar-se-ia dessa maneira conhecimento amplo e aprofundado das atuais condições materiais dos referidos ativos, minimizando, assim a existência dos sobreditos vícios ocultos.

Nesse sentido, aponta-se a práxis referenciada pelo TCU no processo TC 026.116/2020-0 (Acórdão nº 1422/2021 - TCU - Plenário) sobre auditoria operacional na atuação da ANTT na concessão da ferrovia Malha Oeste:

"(...) Ressalta-se que o Manual do Usuário do SAFF - Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário, versão de 7/8/2007 (peça 38, p. 18), diz que o subsistema Registro de Informações de Fiscalização (RIF), caracteriza-se por qualificar[17] uma série de atributos relativos ao estado dos ativos, processos operacionais e dados informados periodicamente pelas concessionárias, como, por exemplo:

[17] Por exemplo, a dissertação de mestrado da Universidade de São Paulo - USP com o seguinte título: Aplicação de técnicas de aprendizado profundo para a detecção e diagnóstico do estado de operacionalidade de sistemas: um estudo de caso em AMVS ferroviários. (2021).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

• Material rodante - estado de conservação dos componentes, disponibilidade para utilização, controle de manutenção, abandono, localização;
• Malha ferroviária - estado de conservação, necessidade de investimentos e melhoramentos, capacidade de transporte, trens tipo trafegando.
• Imóveis - estado de conservação.
(...)
Assim, é possível conhecer todo o histórico dos ativos a partir de sua entrada no cadastro, ou seja, se uma determinada locomotiva ou vagão encontra-se em bom estado, quando foi realizada sua manutenção, todas as datas em que foi inspecionada etc. Da mesma forma, para qualquer trecho de ferrovia selecionado, pode-se conhecer seu estado de conservação (dormentação, trilhos, lastro), uso (trens tipo, mercadorias). Idem para uma síntese referente ao estado de conservação ou trafegabilidade de uma concessionária ou de um corredor. (...)"
Pontua-se que não se busca rever a metodologia de alocação dos riscos então eleita, uma vez que ela apresenta compatibilidade com a sistemática de repartição de riscos vigente, todavia, mostra-se imprescindível analisar em que condições materiais haverá o trepasse dos ativos operacionais (termo de transferência de bens), de modo a evitar a existência de um incentivo para a não identificação de potenciais riscos[18] incidentes sobre os bens e consequente aumento da probabilidade da ocorrência de vícios ocultos a partir da existência um diagnóstico robusto por parte do GT Ferrovias/FERROESTE S.A.
A ausência do referido diagnóstico e aspectos procedimentais correlatos implica em uma abertura substancial para a hipótese de reclamação por parte da nova cessionária. Desta feita permite-se praticamente que todos os eventos ensejadores de vícios ocultos, sejam de natureza ordinária e extraordinária, sejam passíveis de ressarcimento pelo erário público do estado do Paraná.
Referindo-se aos questionamentos postos para contextualização da questão, o GT Ferrovias afirmou textualmente não ter "conhecimento sobre a existência dos documentos. Eventuais informações poderão ser consultadas à Ferroeste S/A, tendo em vista a competência e a responsabilidade da sociedade de economia mista sobre o tema."
Por sua vez a entidade a ser desestatizada, a saber FERROESTE S.A, também quedou-se inerte, declinando a responsabilidade pelo fornecimento dos dados técnicos demandados ao GT Ferrovias, nos seguintes termos: "(...) que tais questionamentos, enumerados de 1 a 10 na Demanda presente, são na verdade de incumbência normativa do Grupo de Trabalho nominado e designado pelo citado Decreto, visto se tratar do condutor das ações documentais investigativas, apurativas e conclusivas das matérias afetas à privatização da Cia. e demais atos reflexos".
Tal contexto revela substancial ausência de comunicação entre o sujeito ativo e o passivo do processo de desestatização em análise, culminando, desse modo em extrema fragilidade e incompletude da descrição dos cenários inerentes a construção da lógica procedimental necessária para minimizar e/ou diminuir o risco de sua ocorrência.
Essas limitações resultam na ausência de parâmetros técnicos objetivos e prévios para respaldar o Poder Público frente a eventuais questionamentos quando da futura instauração da arbitragem (Cláusula 7.8 da minuta do instrumento de cessão onerosa).
O interesse legal protegido seria tratado de modo unilateral pela futura cessionária, sem oportunizar ao estado do Paraná, o adequado e prévio esclarecimento acerca da completude da descrição material dos cenários físico, técnico e operacional dos ativos a serem transferidos.
Nesse contexto, haveria uma possibilidade imensa de pleitos de todas as ordens da cessionária, fato que arrastaria o projeto a judicializações e dificuldades de execução contratual.
Eis, portanto, o fato de que quanto mais detalhados forem os estudos de campo preliminares ao aceite do termo de transferência de bens desestatizados, com um efetivo diagnóstico, menor tende a ser a variação desse aspecto na frequência da ocorrência dos vícios ocultos em relação ao estimado originalmente.
Portanto, esse risco, apesar de não ser controlável pela cessionária, poderia ser parcialmente e/ou substancialmente mitigado pela realização de estudos detalhados pela GT Ferrovias/FERROESTE S.A. como um preciso diagnóstico dos ativos operacionais a serem transferidos, assegurando, dessa maneira transparência e segurança jurídica ao modelo de desestatização quanto ao aspecto analisado. Isso porque, os participantes do leilão terminarão formulando propostas mais caras e, por isso, pouco competitivas na licitação.

[18] Vícios de fácil constatação e vícios aparentes para a consequente diminuição do campo de incidência da ocorrência de vícios ocultos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Essa limitação estruturante (ausência de diagnóstico) atinge a própria efetividade da distribuição de riscos, na medida em dificulta a análise das premissas estabelecidas para o trespasse, podendo resultar em equívocos no seu campo de ocorrência, criando dessa maneira risco desproporcional ao Poder Público de ressarcimento e indenização pelos vícios ocultos potenciais.
Com isto, a execução do diagnóstico é medida salutar, de modo a gerar mais clareza quanto às reais condições materiais dos ativos operacionais a serem transferidos de modo a assegurar o pleno conhecimento da natureza e extensão dos riscos assumidos pela futura cessionária no contrato de cessão onerosa.

Evidências:

E1: Minuta do instrumento de cessão;
E2: CACO - DEMANDA N° 275594 - Resposta ao Questionário Itens 14; 15; 16; 17 e 18 - p. 14-15.
E3: CACO - DEMANDA N° 277080 - Resposta ao Questionário Itens 7, 8, 9 e 10 - p. 01.

Fonte do Critério e Critério:

FC1: Art. 68 e Art. 69, inciso VI, da Lei n° da Lei Federal n° 13.303/2016:
Art. 68. Os contratos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas, pelo disposto nesta Lei e pelos preceitos de direito privado.
Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei:
(...)
VI - os direitos e as responsabilidades das partes, as tipificações das infrações e as respectivas penalidades e valores das multas;
FC2: Art. 2°, inciso III; Art. 23, inciso V da Lei Federal n° 8.987/1995:
Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:
(...)
III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;
(...)
Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:
(...)
V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;
FC3: Art. 1°, § 4°; Art. 5º, parágrafo único da Resolução nº 2.502/ANTT, de 19 de dezembro de 2007:
Art. 1º Instituir o Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário - SAFF e os subsistemas Cadastro Ferroviário Nacional - CAFEN e Registro de Informações de Fiscalização - RIF; e dispor sobre o Sistema de Acompanhamento do Desempenho das Concessionárias de Serviços Públicos de Transportes Ferroviários - SIADE.
(...)
§ 4º O banco de dados informatizado da ANTT, necessário ao acompanhamento, análise e fiscalização das concessões ferroviárias, e à operacionalização do fluxo de informações inerentes ao Sistema, será expandido com as inclusões do SAFF/CAFEN e do SAFF/RIF que tratam, respectivamente, da caracterização dos ativos operacionais ferroviários e da qualificação, pelos técnicos da ANTT, mediante fiscalização, de todos os dados informados pelas concessionárias.
(...)
Art. 5º A concessionária e os OFI deverão manter atualizados os dados constantes no SAFF/CAFEN, conforme conceitos e modelos do SAFF - Manual do Usuário, disponibilizado com o Sistema.
Parágrafo único. A atualização das informações de que trata o caput deste artigo deverá observar o prazo de até 30 (trinta) dias, na forma seguinte:
a) material rodante a ser colocado em operação: após sua efetiva entrada em operação;
b) material rodante ou imóvel operacional objeto de contrato de arrendamento: após qualquer alteração em seu controle patrimonial, tal como: baixa, substituição ou transformação;
c) características da via permanente: após sua efetiva implantação ou alteração;
d) clientes, mercadorias e fluxos de transporte: após o início de qualquer prestação de serviço de transporte, desde que em tempo hábil para envio de dados operacionais à ANTT;
e) programação de trem de passageiros: após qualquer alteração de horário ou itinerário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

FC4: Art. 1°; Art. 2°, inciso V e VI; Art. 3º, incisos I; II e V; Art. 4°, inciso III; Art. 8°, inciso II e III; Art. 16, § 1° Resolução nº 4.624, de 5 de março de 2015:
Art. 1º Regulamentar a contratação e manutenção de seguros no âmbito das concessões ferroviárias. (Redação dada pela Resolução 5946/2021/DG/ANTT/MI)
Art. 2º Para fins do disposto nesta Resolução considera-se:
(...)
V - bens vinculados à concessão: os bens utilizados pela concessionária para a realização dos serviços públicos concedidos;
VI - concessionária: pessoa jurídica detentora do direito de Exploração da Infraestrutura Ferroviária, incluído, nos termos constantes dos respectivos contratos de concessão, qualquer direito relacionado à prestação dos serviços públicos de transporte ferroviário de cargas e passageiros;
(...)
Art. 3º Constituem obrigações da concessionária:
I - contratar, junto a seguradoras registradas no órgão fiscalizador competente, e manter em vigor, durante todo o prazo da concessão, apólices de seguro, com vigência mínima de 12 (doze) meses, que garantam a continuidade e a eficácia do serviço de transporte ferroviário de cargas e sejam compatíveis com as suas responsabilidades para com o Poder Concedente e para com terceiros, nos termos desta Resolução;
II - atualizar os seguros contratados periodicamente, a cada 12 (doze) meses contados a partir da contratação originária, de forma a incluir eventos ou sinistros que, não obstante estarem previstos nos requisitos mínimos, não eram cobertos pelas seguradoras em funcionamento no Brasil no momento de sua contratação originária e que eventualmente tenham sido identificados pelo Poder Concedente como necessários para garantir a continuidade na prestação do serviço público;
(...)
V - responder pela abrangência ou omissões decorrentes da realização dos seguros, bem como pelo pagamento integral da franquia na hipótese de ocorrência do sinistro;
Art. 4º Os seguros contratados pela concessionária deverão englobar necessariamente as seguintes modalidades:
(...)
III - riscos operacionais e/ou nomeados; e
Art. 8º O seguro de riscos operacionais e/ou nomeados deve garantir a indenização por prejuízos causados aos bens da concessionária, inclusive obras de arte e via permanente, durante o exercício das atividades de exploração e desenvolvimento do Transporte Ferroviário de Cargas, incluindo danos decorrentes de caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil à época de sua ocorrência, abrangendo, no mínimo, os seguintes riscos:
(...)
II - danos às obras-de-arte-especiais (pontes, túneis, viadutos e passagens de nível);
III - danos ao material rodante
(...)
Art. 16. A concessionária deverá comprovar a renovação ou contratação do seguro, conforme os requisitos estabelecidos nesta Resolução, mediante a apresentação à ANTT do certificado correspondente ou documento de efeito similar até a data de vencimento do seguro anteriormente contratado ou até a data de início da vigência das apólices, no caso de nova contratação.
§ 1º A concessionária deverá encaminhar à ANTT cópia da apólice de seguro contratada até 10 (dez) dias após o seu recebimento.
FC5: Art. 441; Art. 443; Art. 444; Art. 445, § 1° da Lei Federal n° 10.406/2002:
Art. 441. A coisa recebida em virtude de contrato comutativo pode ser enjeitada por vícios ou defeitos ocultos, que a tornem imprópria ao uso a que é destinada, ou lhe diminuam o valor.
Parágrafo único. É aplicável a disposição deste artigo às doações onerosas.
(...)
Art. 443. Se o alienante conhecia o vício ou defeito da coisa, restituirá o que recebeu com perdas e danos; se o não conhecia, tão-somente restituirá o valor recebido, mais as despesas do contrato.
Art. 444. A responsabilidade do alienante subsiste ainda que a coisa pereça em poder do alienatário, se perecer por vício oculto, já existente ao tempo da tradição.
Art. 445. O adquirente decai do direito de obter a redibição ou abatimento no preço no prazo de trinta dias se a coisa for móvel, e de um ano se for imóvel, contado da entrega efetiva; se já estava na posse, o prazo conta-se da alienação, reduzido à metade.
§ 1º Quando o vício, por sua natureza, só puder ser conhecido mais tarde, o prazo contar-se-á do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

momento em que dele tiver ciência, até o prazo máximo de cento e oitenta dias, em se tratando de bens móveis; e de um ano, para os imóveis.

Possíveis Causas:

Ausência ou insuficiência de articulação entre atores envolvidos direta ou indiretamente na estruturação do projeto (GT Ferrovias, FERROESTE S.A, SEIL, PARANACIDADE e as consultorias contratadas pelo projeto);
Dependência excessiva das consultorias privadas contratadas para a elaboração dos estudos e projetos;
Inobservância histórica pela FERROESTE S.A das normas de contabilidade regulatória, bem como da operacionalização do cadastro ferroviário de informações regulatórias para o acompanhamento do desempenho da concessão principal;
Falta de iniciativa do GT Ferrovias e da FERROESTE S.A de propor a estruturação de um diagnóstico dos ativos operacionais a serem transferidos.

Possíveis Efeitos:

Alocação de responsabilidade contratual ineficiente quanto aos vícios ocultos;
Indenização por vícios classificados erroneamente como ocultos em excessividade;
Ausência de transparência para os licitantes quanto ao real estado (físico, técnico e operacional) dos ativos a serem transferidos.

Comentários do Gestor:

Em resposta ao Apontamento Preliminar de Achados, o jurisdicionado respondeu ao presente achado nos seguintes termos (reprodução exata):
“Conforme já informado na resposta ao CACO – Demanda 277082, o tema da reversibilidade dos terminais ferroviários existentes foi analisado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) no âmbito do Contrato no 16/2021, por
meio do “Produto 3 – Relatório de Plano de Negócios (Revisado)”. No referido documento, a consultoria destacou que não há no Contrato de Concessão ou nas normas da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) definição inequívoca sobre os bens reversíveis da concessão.
Vale ressaltar que, no âmbito do projeto estruturado até o momento para a Nova Ferroeste, cuja modelagem jurídica consiste na cessão onerosa, com encargos, dos direitos e obrigações titularizados pela Ferroeste no Contrato de Concessão e nos Contratos de Adesão no 3, 4, 5 e 19/SNTT/MINFRA/2021, a lista com identificação e caracterização de todos os bens que serão transferidos à cessionária deverá ser discriminada no Anexo 17 do Edital de Licitação. Assim, após a licitação, com o advento do termo contratual, a nova concessionária – que será a cessionária dos direitos e obrigações da Ferroeste – será responsável por diligenciar junto à agência reguladora o valor das indenizações referentes a parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos do art. 36 da Lei no 8.987/95.
Um diagnóstico mais aprofundado da situação física, técnica e operacional dos ativos operacionais a serem transferidos esbarram fundamentalmente no fato de
que o Projeto fará uma modificação profunda na estrutura, o que pode inviabilizar
a utilização dos vagões e locomotivas existentes. Além disso, trata-se de equipamentos muito antigos, da década de 80, no final de sua vida útil, sendo que os vagões também já eram vagões usados recebidos do DNIT. Assim, a situação operacional da empresa quanto ao material rodante já é temerária e a linha e terminais também se encontram em uma situação muito complicada.
Tendo em vista que as alterações a serem realizadas são profundas e que o patrimônio mobiliário e material rodante se encontra extremamente deteriorado pelos anos de uso sem investimentos adequados de manutenção e reinvestimentos, talvez declara-los inservíveis possa ser a melhor solução, com o levantamento da situação geral da linha pelas declarações apresentadas a Agência Nacional de Transportes Terrestres como indicativo do estado atual do patrimônio formado por imóveis, formado pelos terminais de cascavel e Guarapuava e pela linha férrea.
De todo modo, caso se entenda pela necessidade de realização do levantamento, o GT Ferrovias se dispõe à realização de estudos mais aprofundados para indicar a melhor solução possível para esta questão.”

Análise da Equipe:

Em sua manifestação, o gestor argumenta conexão estrutural com o contexto descrito no Achado 3 do presente relatório, e explícita que até o presente momento não há definição inequívoca sobre os bens reversíveis e seus eventuais desdobramentos procedimentais.
Expõe que “a lista com identificação e caracterização de todos os bens que serão transferidos à cessionária deverá ser discriminada no Anexo 17 do Edital de Licitação”. E que a nova cessionária

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

dos direitos e obrigações da FERROESTE S.A - “será responsável por diligenciar junto à agência reguladora o valor das indenizações referentes a parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos do art. 36 da Lei no 8.987/95”.
Em que pese a logicidade do argumento lançado, nota-se que o campo de incidência do controle externo utilizado na construção da condição do Achado 7 é substancialmente diverso do Achado 3, não havendo relação de prejudicialidade direta. Isso porque o escopo aqui tratado visa aferir “em que termos” ou “sob quais condições” se encontram física, técnica e operacional os ativos a serem transferidos.
É interessante notar que a ideia de risco alude a todo e qualquer evento futuro que, caso se confirme, possa trazer impacto - positivo ou negativo - aos objetivos previamente delineados.
Do ponto de vista da teoria dos contratos, o risco é uma atribuição de responsabilidade a uma determinada parte, a qual cabe se responsabilizar ou assumir seus efeitos de determinado evento ou ação, sendo essa a lógica estatuída na Cláusula 7.8 da minuta do instrumento de cessão onerosa.
Dessa maneira, como está claro das razões de contraditório ofertadas, o cenário descrito dos ativos operacionais é preocupante, pois, o GT-Ferrovias afirma que são “(...) equipamentos muito antigos, da década de 80, no final de sua vida útil, sendo que os vagões também já eram vagões usados recebidos do DNIT. Assim, a situação operacional da empresa quanto ao material rodante já é temerária e a linha e terminais também se encontram em uma situação muito complicada”.
Logo, resta evidente a necessidade dos estudos de diagnóstico solicitados. É importante enfatizar que na teoria geral dos riscos a sua categorização abarca os seguintes aspectos estruturantes: (i) quais são os riscos inerentes à contratação; (ii) a quem serão atribuídos os riscos; e (iii) se haverá mecanismos de limitação dos riscos de uma ou outra parte.
Uma vez que o interesse legal protegido relativos aos mecanismos de mitigação do grau de ocorrência (frequência) dos vícios ocultos é o cerne aqui debatido, mostra-se evidente que, quanto mais bem delimitados forem os riscos, menor a possibilidade de futura controvérsia a respeito das responsabilidades entre as partes.
Logo, não basta apenas atribuir a responsabilidade pelo risco à parte que tem menor possibilidade de repassar para terceiros os custos desses eventos. Deve-se, sobretudo, atentar-se à capacidade das partes de “externalizar” o custo de prevenir ou remediar eventos indesejáveis.
Não há dúvida que a ausência do referido diagnóstico e aspectos procedimentais correlatos implica em uma abertura substancial para a hipótese de reclamação por parte da nova cessionária.
Não oportunizar ao estado do Paraná o adequado e prévio esclarecimento acerca da completude da descrição material dos cenários físico, técnico e operacional dos ativos a serem transferidos resulta no não calibramento dos mecanismos de limitação dos riscos incidentes no presente contexto.
Relativamente à possibilidade aventada de: “declarar inservível” o patrimônio mobiliário e o material rodante, pois se encontram em estado “extremamente deteriorado pelos anos de uso sem investimentos adequados de manutenção e reinvestimentos”, mostra-se necessária a respectiva validação/comunicação de ato administrativo da FERROESTE S.A à ANTT para o seu aperfeiçoamento e plena eficácia jurídica.
Em suma, o levantamento (diagnóstico) com o indicativo do estado atual do patrimônio a ser transferido traria mais clareza quanto às reais condições materiais dos ativos operacionais a serem efetivamente transferidos e mitigaria a frequência de ocorrência dos riscos aqui tratados.
De todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado e que o gestor, (leia-se GT Ferrovias) ao não considerar, nesta fase, os pontos de melhoria indicados pela equipe de fiscalização no presente, assume o risco de responder por danos ou atos antieconômicos em desfavor ao erário por ocasião da concretização dos atos editalícios.

Conclusão:

Achado não sanado.

Possíveis Encaminhamentos:

Recomendar ao Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário que:
7.1. Elabore relatório circunstanciado contendo diagnóstico atual da situação física, técnica e operacional dos ativos a serem transferidos, com a respectiva identificação do responsável técnico pela elaboração do documento.

Benefícios Esperados:

Conhecimento pleno da natureza e extensão dos riscos assumidos pela futura cessionária;
Diminuição da possibilidade de indenização por vícios tidos como ocultos;
Transparência para os licitantes quanto ao real estado (físico, técnico e operacional) dos ativos a serem transferidos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

Questão de Fiscalização	QF6: Há planejamento para garantir a devida atualidade dos estudos de viabilidade quando da abertura do edital de leilão?
Achado n.º 8	Ausência de planejamento efetivo e estruturado para atualização dos estudos de viabilidade quando da abertura do edital do leilão.

Condição:

Constata-se a ausência um planejamento efetivo e estruturado para a devida atualização dos resultados dos estudos de viabilidade do projeto quando da abertura do edital do leilão, sendo mencionado, tão somente, a existência do Termo de Referência - Itens 4.4.3 e 4.4.4, como parte integrante do Contrato Administrativo FIPE 2021-16 PARANACIDADE como elemento evidenciador do referido planejamento.

Ocorre que as referidas disposições contratuais e conexas tidas como aptas para permitir a atualização, tanto da estruturação do projeto de desestatização da nova FERROESTE S.A, compreendendo suas diversas etapas e validações, bem como dos pertinentes estudos de viabilidade (por exemplo: EVTEA, EIA-RIMA, VALUATION, DUE DILIGENGE) apenas autorizam a celebração dos eventuais aditivos, não traduzem um efetivo planejamento idôneo a comtemplar a pertinente descrição de seu iter processual (existente ou futuro), e o respectivo cronograma de execução.

Conforme pode-se observar em resposta ao questionamento formulado, via Demanda n° 275594, em que o GT Ferrovias informa:

“No Contrato no 016/21, há previsão de revisão do material em caso de leilão deserto, permitindo a análise e correção para novo lançamento do edital, conforme Termo de Referência:

4.4.3. No caso de fracasso da licitação, caberá ao CONTRATADO propor ajustes na estruturação e modelagem do projeto de desestatização de maneira a adequá-la à realidade do mercado.

4.4.4. Caso os ajustes propostos sejam aprovados pelo GT-Ferrovias, o CONTRATADO deverá atualizar toda a documentação da modelagem, tais como Termos de Referência, Estudos, Anexos e outros expedientes relacionados, bem como seguirá prestando as atividades de consultoria previstas nas etapas de VALIDAÇÃO EXTERNA e LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO, referentes à nova licitação.”

Desse modo, caberia ao GT Ferrovias coordenar de modo sistemático os atos de planejamento necessários para manter a prestação de serviços técnicos de modelagem e dos estudos correlatos atualizados, visando evitar solução de descontinuidade administrativa, e não só atuar para a respectiva atualização quando da hipótese de o futuro leilão se configurar como deserto.

Isso porque, a desatualização dos estudos técnicos e da própria modelagem, em si traduzem impactos negativos na estruturação econômico-financeira, jurídica e técnico-operacional do projeto e resultando numa ineficiência do próprio processo de desestatização.

É por isso que se entende relevante que os atos de planejamento/estudos que resultarem em procedimentos administrativos para a prorrogação formal dos contratos administrativos que tenham como produtos os estudos de viabilidade do projeto de desestatização contenham as análises sobre as possibilidades e as providências a serem tomadas, considerando novas intercorrências.

Tais interfaces administrativas-processuais demandam tanto o aspecto temporal para sua concepção e validação, bem como a pertinente tramitação interna na estrutura administrativa do estado do Paraná, em observância aos diversos comandos da então vigente Lei Estadual n° 15.608/2007 (Por exemplo, Art. 104; Art. 106, 'caput' e parágrafo único; Art. 108, inciso III; Art. 118, § 5°).

Tais procedimentos requerem um processo contínuo de correções e aperfeiçoamentos para que a contemporaneidade dos estudos e da modelagem seja uma constante quando do lançamento do edital do leilão.

Tendo em vista que os estudos de viabilidade foram realizados entre os anos de 2020 e 2022, com maior concentração ao longo do ano de 2021, e que a data base do modelo está vinculada ao mês de janeiro de 2021, resulta-se desse contexto a determinadas conclusões exemplificativas a saber:

- Desatualização dos estudos de demanda de transporte ferroviário de cargas: Explica-se: a série histórica considerada na produção dos insumos na área de influência da Nova Ferroeste, travada na data de elaboração dos estudos, pode ser estendida até a presente data;
- Desatualização da projeção de receita com transporte ferroviário: Faz-se necessário novo juízo sobre a adoção da MRS Malha Sudeste e da Rumo Malha Paulista como paradigmas de preços, especialmente por conta do reequilíbrio contratual da MRS Malha Sudeste e dos reajustes inflacionários em ambas as concessões. Após a ratificação/retificação dessas escolhas, deve ser

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

promovida a atualização dos valores de receita para valores mais recentes aprovados pela ANTT para os paradigmas;
- Desatualização dos estudos de custos operacionais e despesas administrativas: Faz-se necessária a atualização dos custos operacionais e despesas administrativas como consequência das alterações de projeto promovidas no decorrer do licenciamento ambiental; bem como atualização ao valor presente;
- Desatualização dos estudos de CAPEX: Faz-se necessária a atualização do CAPEX como consequência das alterações de projeto promovidas no decorrer do licenciamento ambiental; bem como atualização ao valor presente;
- Desatualização dos estudos de financiamento: Faz-se necessária a atualização das condições do BNDES, de debenture e de operação internacional (taxa de juros, período de carência, prazo de amortização, etc.), tendo em vista as alterações no cenário macro e microeconômico ocorridas desde a elaboração dos estudos.
Assim, como órgão responsável pela condução do processo de planejamento estratégico da desestatização, a atuação do GT Ferrovias mostra-se imprescindível para estruturação de um planejamento efetivo apto a embasar o interesse público sob sua tutela, assim como, para garantir a manutenção da harmonia entre os potenciais usuários, a futura concessionária e o próprio Poder Concedente, com vistas à adoção de providências internas que se antecipem aos diversos aspectos da modelagem a serem atualizados considerando a ausência de emissão da Licença Prévia Ambiental - LPA até o presente momento, por exemplo.
Assim, a previsão contratual de adequação da modelagem e dos respectivos estudos de viabilidade correlatos, atuam, tão somente como um permissivo legal de aditivos contratuais, todavia, não se confundem com um efetivo planejamento voltado para atualização dos referidos serviços técnicos a serem demandados quando da finalização fase interna da desestatização proposta para a FERROESTE S.A.
Com isto, a adoção do planejamento em questão permitirá definir de maneira prática as etapas antecedentes e estruturantes dos estudos técnicos visando sua pertinente atualização, com a consequente diminuição dos riscos de eventuais questionamentos nas esferas administrativas, controladora e judicial.
De todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado e que o gestor, (leia-se GT Ferrovias) ao não considerar, nesta fase, os pontos de melhoria indicados pela equipe de fiscalização no presente, assume o risco de responder por danos ou atos antieconômicos em desfavor ao erário por ocasião da concretização dos atos editalícios.

Evidências:

E1: Contrato Administrativo n° 016/2021 - PARANACIDADE x FIPE
E2: CACO - DEMANDA N° 275594 - Resposta ao Questionário Item 19 - p. 14.

Fonte do Critério e Critério:

FC1: TCU - Acórdão n° 2052/2014 - Plenário:
EMENTA: ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO DE CONCESSÃO DE OUTORGA DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS MEDIANTE TREM DE ALTA VELOCIDADE. ADIAMENTO DO CERTAME POR PRAZO INDETERMINADO. PREMISSAS UTILIZADAS NO ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICO-FINANCEIRA E AMBIENTAL DESATUALIZADAS. ATUALIZAÇÃO SELETIVA DAS PREMISSAS NO ÚLTIMO ESTUDO ENCAMINHADO. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.
9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:
9.1.1. caso e quando decida dar prosseguimento à licitação do trem de alta velocidade, envie ao Tribunal, nos termos do art. 7º, inciso I, da IN-TCU 27/1998, novos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental, produzidos com antecedência máxima de dezoito meses, conforme jurisprudência majoritária desta Corte;
FC2: TCU - Acórdão n° 1933/2004 - Plenário:
Acompanhamento. Concessão de trechos de rodovias federais que constituem o denominado Complexo Rodoviário Metropolitano localizado no Rio Grande do Sul. BR - 116, entre Nova Petrópolis (km 184,1) e Porto Alegre (km 270,8), e BR - 386, entre Tabaí (km386) e Canoas (km 446,1). Retorno ao controle da União. Defasagem dos estudos que deram suporte à elaboração do edital. Planejamentos baseados em dados do ano de 1997. Necessidades efetivas de investimento e reais condições de tráfego projetado das rodovias não retratados pelos dados. Necessidade da atualização dos estudos de viabilidade econômico-financeira que balizam a fixação dos valores máximos de tarifas de pedágio e do Programa de Exploração de Rodovias (PER). Determinações ao Ministério

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

dos Transportes e à ANTT.

Possíveis Causas:

Ausência ou insuficiência de articulação entre atores envolvidos direta ou indiretamente na estruturação do projeto (GT Ferrovias, FERROESTE, SEIL, PARANACIDADE e as consultorias contratadas pelo projeto);
Dependência excessiva das consultorias privadas contratadas para a elaboração dos estudos e projetos;
Elaboração dos estudos por duas consultorias e contratadas por dois setores distintos da estrutura administrativa do estado do Paraná.

Possíveis Efeitos:

Comprometimento da eficiência e eficácia na atualização tempestiva de toda a documentação da modelagem eleita e estudos correlatos;
Falta de assertividade nos valores constantes do valuation, bem como nos valores de outorga explicitados na modelagem;
Questionamentos técnicos-legais nas esferas nas esferas administrativas, controladora e judicial.

Comentários do Gestor:

Em resposta ao Apontamento Preliminar de Achados, o jurisdicionado respondeu ao presente achado nos seguintes termos (reprodução exata):
“Como verificado nos Cadernos do projeto, os estudos foram realizados entre 2020 e 2022. Na área de infraestrutura, muitos estudos já estão com 10 (dez) anos de elaboração e ainda não foram atualizados, pois são estudos caros que muitas vezes somente confirmam os estudos anteriores.
É importante analisar que os acórdãos utilizados para embasar o achado, tem por base a avaliação de projetos com aproximadamente 10 (dez) anos da realização dos estudos em um dos casos e mais de 10 (dez) anos em outro.
O art. 7°, inciso I, da IN-TCU 27/1998 e a IN-TCU 81/2018 – que a sucedeu – não estabelecem prazo de renovação dos estudos, a despeito do entendimento esposado no acórdão citado solicitar que os estudos tenham 18 (doze) meses, como já explicitado acima é comum que em projetos desta envergadura tenham prazos de maturação mais longos, sem a realização de novos estudos. O acompanhamento dos processos de concessão em sua fase de estudos demora em média 10 anos entre o início dos estudos e as liberações das licenças.
O projeto “Nova Ferroeste”, deve conseguir atender estas etapas no prazo entre 4 (quatro) ou 5 (cinco) anos, ou seja, metade do tempo médio para casos semelhantes.
Cabe lembrar que é comum os potenciais investidores fazerem este trabalho por si para apresentarem suas propostas, sendo que diferenças resultarão em valores a serem bidados no leilão.
Caso seja o entendimento do TCE/PR referente à necessidade de atualização de parte dos estudos, será necessário iniciar novo processo de contratação que atenda às solicitações. De todo modo, a recomendação do TCE/PR será levada em consideração e aplicada uma solução em outros projetos.”

Análise da Equipe:

Em sua manifestação, o gestor expõe que os “estudos foram realizados entre 2020 e 2022. Na área de infraestrutura, muitos estudos já estão 10 (dez) anos de elaboração e ainda não atualizados, pois são estudos caros que muitas vezes somente confirmam os estudos anteriores”.
Nota-se justamente que o fato de os estudos serem caros requer-se do gestor público uma especial atenção na organização de um planejamento efetivo e estruturado para a devida a atualização dos componentes (estudos) que irão integrar a modelagem.
Não se olvida, dessa maneira que conforme a natureza dos estudos; abrangência; ciclo de vigência, bem como de suas implicações na modelagem eleita haverá a necessidade de proceder a atualização de maneira fundamentada (justificada) com vistas a organização administrativa da estrutura interna do estado do Paraná para fazer frente a necessidade posta, caso necessário.
A própria questão do licenciamento ambiental, que exigiu ajustes de projetos (com reflexos diversos no estudo de viabilidade), revela a necessidade de sua consideração para exemplificar a necessidade de um acompanhamento permanente do projeto e o devido planejamento, para sua atualidade.
Desse modo, a condição do presente achado, valendo-se da ratio decidendi (lógica decisória) dos precedentes do TCU, busca imprimir o dever de atualização pertinente dos estudos que dão suporte à modelagem eleita, e não simplesmente seguir de maneira imotivada um prazo de 18 (meses) que pode não guardar conexão material com o rito escolhido para a presente desestatização.
Assim, cabe ao GT Ferrovias coordenar de modo sistemático os atos de planejamento necessários para manter a prestação de serviços técnicos de modelagem e dos estudos correlatos atualizados.
Uma vez que só atuar para a respectiva atualização quando da hipótese de o futuro leilão se

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O

configurar como deserto configurará perda oportunidade de antever soluções e ações para a referida tarefa, afrontando o princípio constitucional da eficiência (vide art. 37 da CF/898). É por isso que se entende pertinente que os atos de planejamento/estudos que resultarem em procedimentos administrativos para a prorrogação formal dos contratos administrativos que tenham como produtos os estudos de viabilidade do projeto de desestatização contenham as análises sobre as possibilidades e as providências a serem tomadas, considerando novas intercorrências e seus ciclos de vigência dos estudos já efetuados. Visa-se com isto, a adoção de ações adequadas devidamente justificadas para se definir de maneira prática as etapas antecedentes e estruturantes dos estudos técnicos para sua pertinente atualização (caso necessário).
Conclusão:
Achado não sanado.
Possíveis Encaminhamentos:
Recomendar ao Grupo de Trabalho do Plano Estadual Ferroviário que: 8.1. Atualize os estudos de viabilidade do projeto de desestatização quando do encerramento da fase interna da licitação.
Benefícios Esperados:
Auxílio no alcance de resultados institucionais para implementação do processo de desestatização com a atualização da modelagem e os estudos técnicos correlatos; Capacidade para enfrentar questionamentos técnicos-operacionais com assertividade nas esferas administrativas, controladora e judicial.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.0M8O