

**DIRETORIA LEGISLATIVA
CONSULTORIA LEGISLATIVA**

ORIGEM: COMISSÃO EXTERNA DA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA NOVA TRANSNORDESTINA (CEXTRANS)

TIPO DE TRABALHO: INFORMAÇÃO TÉCNICA

ASSUNTO: Audiência pública realizada em 08/12/2015, com a participação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para tratar das obras da ferrovia Nova Transnordestina.

CONSULTOR: ROSE MIRIAN HOFMANN

DATA: 02/02/2016

Palestrante: Sr. Maurício Muniz – Secretário do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC), representando o Sr. Nelson Barbosa, Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

Tema: Debate sobre a construção da ferrovia Nova Transnordestina, os problemas enfrentados e as soluções propostas para o bom andamento da obra.

Data: 08/12/2015

O Deputado Raimundo Gomes de Matos abriu os trabalhos comunicando o recebimento do Aviso nº 1.400 do Tribunal de Contas da União (TCU), no qual foi informado que os documentos solicitados àquela Corte serão disponibilizados à CEXTRANS conforme solicitado. Trata-se de cópia dos documentos e relatórios que embasaram a primeira audiência pública realizada por esta Comissão Externa, em 18 de novembro de 2015, com a participação do Sr. Uriel de Almeida Papa, Secretário de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária do TCU. Na ocasião, foi apresentado o Relatório de Fiscalização da Ferrovia Transnordestina - TC 101453/2014-8, que teve como relator o Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Ao dar início à audiência pública, foi convidado a compor a mesa o Sr. Maurício Muniz – Secretário do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC), representando o Sr. Nelson Barbosa, Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A audiência contou também com a presença do Sr. Felipe Borim Villen – Diretor de Infraestrutura e Logística da SEPAC.

Com a palavra, o Sr. Maurício Muniz ressaltou a importância dos trabalhos desenvolvidos pelo Poder Legislativo no acompanhamento das obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em especial a da ferrovia Nova Transnordestina.

Em seguida, buscou esclarecer a função gerencial e de acompanhamento exercida pela SEPAC, que hoje monitora cerca de trinta mil obras do PAC. Deu ênfase ao papel de coordenação da Secretaria, lembrando que a maior parte das obras é executada por ministérios finalísticos, com interface com outros tantos órgãos públicos, a exemplo daqueles responsáveis pelo licenciamento ambiental, pelo orçamento e pela liberação de recursos financeiros. Segundo ele, a experiência tem mostrado a necessidade de articulação eficiente para dar organicidade e sentido a um planejamento de quatro anos na área de infraestrutura.

Informou que a Transnordestina está inserida no PAC desde o início do Programa, em 2007, e vem permanecendo nele até hoje em função de não ter sido terminada. Quando foi incorporada, havia previsão de conclusão em 2010, o que aponta para um dos principais problemas a serem discutidos: os atrasos.

Destacou a importância de se analisar o caso da Transnordestina levando em conta o contexto ferroviário brasileiro, fazendo então um breve apanhado histórico. Em um cenário de aproximadamente 170 anos de ferrovias no país, a malha nordeste surgiu em meados de 1907, em um período de expansão. Após a crise de 1930, o setor ferroviário passou então por um declínio, mudando de investimento privado para investimento estatal.

Esse processo de declínio seguiu até 1990, quando começou o processo de desestatização da malha ferroviária federal. O contrato de concessão da malha nordeste foi assinado em 1997, transferindo sua operação da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) para a iniciativa privada. Ponderou que a malha nordeste já vinha num longo processo de deterioração e de perda do seu uso, mas mesmo assim ela conseguiu ser concedida.

Nessa conjuntura, destacou que o primeiro problema a ser enfrentado na discussão sobre a Transnordestina é o contrato de 1997, no qual não havia qualquer obrigação de investimento. Segundo ele, não se trata de uma particularidade desse contrato, pois as demais concessões à época tinham essa mesma característica.

O palestrante reconheceu que isso hoje é entendido como uma falha. Ponderou, todavia, que se tivessem sido exigidos grandes

investimentos naquele momento, talvez a concessão não tivesse sido viabilizada.

Demonstrou, então, tratar-se de um grande problema o fato de o contrato prever a obra apenas como um direito e não como um dever do concessionário, o que só veio a ser corrigido ou aprimorado recentemente, com a cisão em Malha I (antiga) e Malha II (Nova Transnordestina). Nessa cisão é que as obras passaram a ser tratadas como obrigação, momento em que se promoveu o aprimoramento do contrato com a fixação de valores de investimento e cronograma de execução.

Depois dessa introdução, o Sr. Maurício Muniz trouxe os seguintes dados para a caracterização do empreendimento:

- 1.753 km de extensão divididos em 5 trechos com 29 lotes;
- Abrange os Estados do Piauí, Ceará e Pernambuco;
- Possibilitará o escoamento de produtos do serão pelos portos do Pecém/CE e Suape/PE;
- Investimento previsto: R\$ 7,5 bilhões – data base: abril/2012;
- Trechos já concluídos: Salgueiro/PE-Trindade/PE e Missão Velha/CE-Salgueiro/PE;
- 550 km de trilhos lançados.

No que se refere à divisão em lotes, esclareceu que se trata de uma decisão administrativa da concessionária do ponto de vista de contratação e execução de obra, o que leva a um debate relevante, pois enquanto lotes menores trazem como vantagem a participação de um número maior de contratados, geram perda de escala e podem prejudicar o sequenciamento das obras.

Quanto ao valor dos investimentos, informou que o contrato de 2014 traz como data base abril de 2012, com previsão de atualização pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Trazendo esse valor para abril de 2015 chega-se a algo em torno de R\$ 8,5 bilhões.

Para apresentar o andamento das obras, tomou como base a figura 1.

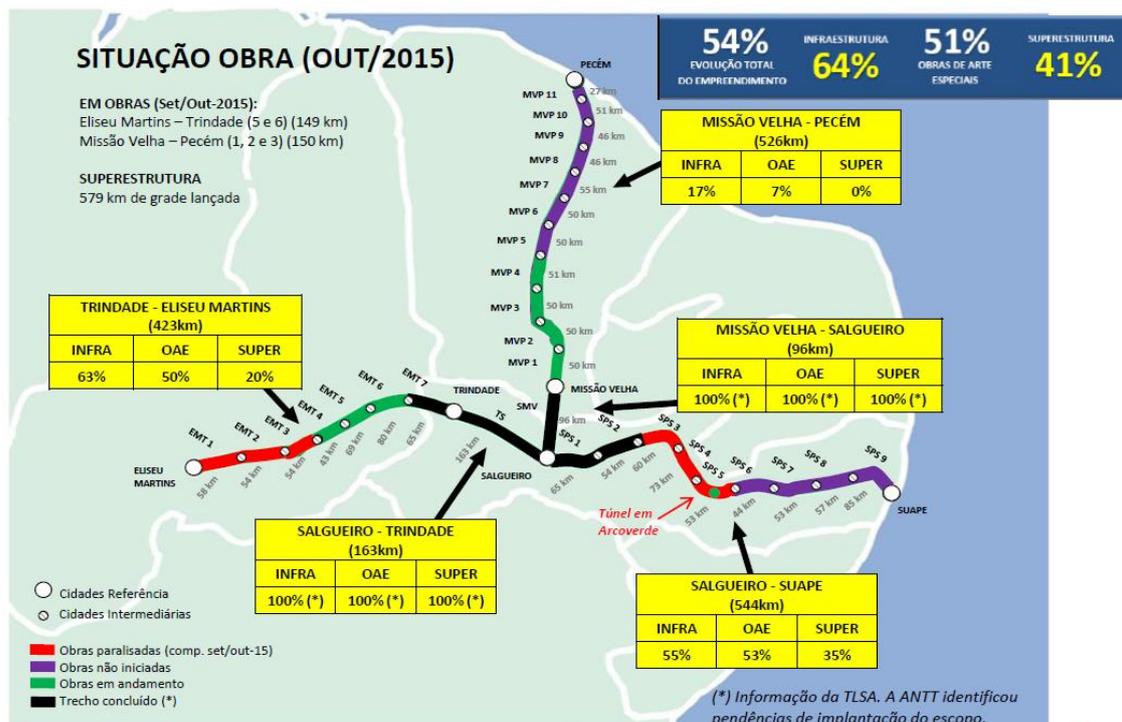


Figura 1 – Situação atual das obras da Nova Transnordestina

Mostrou que a partir do tramo central, em Salgueiro/PE, a malha promoverá a interligação com os portos de Pecém/CE e de Suape/PE. A empresa optou por iniciar as obras a partir de Salgueiro/PE, o que por vezes é questionado do ponto de vista estratégico.

Um dos fatores que levou a essa decisão foi a instalação de um grande canteiro de obras na parte central, com complexa estrutura, onde há produção de dormentes e outras atividades de apoio. Além disso, havia uma série de projetos em diferentes estágios de desenvolvimento, sendo um dos mais avançados justamente no trecho Salgueiro – Missão Velha.

Demonstrou que a obra está avançada significativamente no sentido do Porto de Pecém. Os lotes de 5 a 11 (em roxo na figura 1) estariam, segundo informação obtida junto à concessionária, em fase de licitação (privada), com previsão de anúncio dos construtores ainda em dezembro de 2015.

Afirmou que o Ceará está com bom andamento do processo de desapropriação e também do projeto de engenharia, esperando-se que a contratação ocorra de fato em dezembro de 2015.

O trecho de Pernambuco, por sua vez, apresenta nos lotes 3 a 5 um segmento que já esteve em obras e hoje está paralisado, além dos lotes 6 a 9, cujas obras ainda não foram iniciadas. Além disso, apresenta alguns problemas que obrigaram a revisão do projeto. Houve um acidente decorrente das chuvas, em 2010, além de uma mudança de projeto provocada pela inserção da barragem de Cerro Azul na área prevista para a ferrovia. Disse, ainda, que as indefinições são maiores à medida que se aproxima de Recife/PE e de Suape/PE, devido às interferências urbanas.

O trecho de Pernambuco, então, apresenta dificuldades maiores que o do Ceará.

A partir da figura 2, apresentou o número de empregados alocados no período de outubro de 2014 à outubro de 2015, indicando o ritmo de avanço da obra.



Figura 2 – Empregados alocados nas obras da Nova Transnordestina

A queda observada nos meses de setembro e outubro se deve, em parte, a um problema contratual que a concessionária teve no trecho do Piauí com a empresa contratada, a Civilport Engenharia.

Explicou que a concessionária, em 2009, fez uma opção por um grande contrato quando montou o canteiro central. Foi um contrato de

aliança com a Odebrecht, celebrado em um período de auge das obras, e que chegou ao rompimento contratual, inclusive com litígio internacional e paralisação das obras. Atualmente, há expectativa de retomada no trecho afetado.

Durante as discussões sobre esse caso, para subsidiar uma análise pormenorizada dos impactos dessa paralisação, os parlamentares solicitaram a disponibilização de mapa mais detalhado do trecho.

Seguiu-se então à apresentação do orçamento da obra, resumido no quadro 1.

ORÇAMENTO TOTAL		
FONTES	ORÇAMENTO TOTAL	
	VALOR*	%
RECURSOS PRÓPRIOS	R\$ 2.760	36,6%
CSN	R\$ 1.387	18,4%
CSN CAPITAL PRÓPRIO	R\$ 712	9,4%
CSN (fin. BNDES)	R\$ 675	8,9%
FINOR	R\$ 1.143	15,2%
VALEC	R\$ 230	3,0%
RECURSOS DE TERCEIROS	R\$ 4.281	56,8%
SUDENE/FDNE	R\$ 3.876	51,4%
BNDES	R\$ 225	3,0%
BNB/FNE	R\$ 180	2,4%
CONTRATO DE USO VIA PERMANENTE	R\$ 501	6,6%
CSN (próprio + BNDES)	R\$ 501	6,6%
TOTAL	R\$ 7.542	100%
* Em milhões de reais – data base: abril/2012.		
Fonte: apresentação disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrofia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/FerroviaTransnordestina.pdf		

Ciente da preocupação dos parlamentares em relação à origem dos recursos, o Sr. Maurício Muniz tratou o assunto com esmero, até mesmo porque os valores têm sofrido alterações.

Lembrou que o projeto da Nova Transnordestina, embora seja antigo, foi iniciado concretamente em 2005, em um período de poucos recursos do Governo Federal. Dois anos depois, em 2007, o PAC lançou uma previsão de R\$ 540 bilhões de investimento. Essa estrutura financeira complexa, então, era a única possível em 2005, considerando um projeto dessa dimensão naquele cenário econômico.

Ao falar sobre os dados do Quadro 1, diferenciou os recursos próprios e de terceiros. Explicou que o valor de R\$ 1,387 bilhão a ser aportado pela CSN pode ser obtido por ela em qualquer fonte, é uma decisão dela. Parte desse valor, então, ela obteve na forma de financiamento com o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Trata-se de um financiamento de R\$ 675 milhões direto à CSN, sem conexão com a obra.

O Deputado Júlio César então questionou o encargo desse empréstimo, obtendo como resposta: 7% (TJLP) + 1,5%. A partir disso, o parlamentar concluiu haver subsídio do Governo, considerando o fato de o BNDES captar recursos à taxa Selic, atualmente em 14,25%.

O palestrante seguiu a apresentação com a menção aos demais valores do Quadro 1. Especificamente no aporte da Sudene/FDNE, considerado recurso de terceiros, explicou que ela aporta recursos por meio da compra de debêntures, sendo 50% delas depois convertidas em ações.

Com isso, encerrou a exposição, colocando-se à disposição para responder a eventuais questionamentos.

A palavra foi passada ao Deputado Júlio César, que chamou atenção ao fato de que o capital próprio da empresa é composto por somente R\$ 712 milhões, o que corresponde a menos de 10% do total aplicado até agora. Além disso, fez o cálculo dos R\$ 7,5 bilhões originalmente previstos, com a correção pelo IPCA, e chegou a um valor atual que ultrapassaria R\$ 9 bilhões.

Ressaltou ainda que os recursos provenientes da Sudene chegam a dois terços do total do orçamento (somando FDNE e Finor), ultrapassando R\$ 5 bilhões. Em suas considerações, evidenciou a preponderância do financiamento público aportado na obra, em detrimento de um fluxo de capital próprio bem inferior.

Em relação à paralisação da obra, o Deputado Júlio César listou uma série de impactos gerados à economia local nos municípios afetados no Piauí, citando a demissão de mais de dois mil empregados. Reiterou a importância da obra e da retomada do trecho paralisado, destacando o potencial econômico da região e o papel da ferrovia no escoamento de minério e grãos.

A palavra foi passada então ao relator, Deputado Augusto Coutinho, que destacou a fragilidade encontrada na concepção do projeto no que se refere às exigências pactuadas com o concessionário. Mostrou a incoerência em se repactuar um contrato com uma empresa que apresentou no decorrer do tempo uma série de descumprimentos. Ressaltou também o elevado aporte de recursos públicos sem uma contrapartida em bons serviços prestados e cumprimento de metas e prazos. Corroborou, ainda, com os comentários do Deputado Júlio César em relação à paralisação da obra, requerendo providências urgentes.

Para finalizar, mencionou a importância do acompanhamento e fiscalização desse contrato, esperando que esse descompasso entre Pernambuco e o Ceará não tenha conotação política, o que seria inadmissível.

O Deputado Raimundo Gomes de Matos, no ensejo do contexto político, lembrou que a obra já vem trazendo reflexos às eleições municipais que se aproximam. Na região do Cariri há prefeitos que estão sofrendo o ônus pela desestruturação social e econômica daquelas comunidades em virtude da obra que não foi concluída.

Ao mencionar o caso de uma igreja que vem sendo estudada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) no traçado da ferrovia, chamou atenção para uma prática muito frequente no Brasil, que consiste em dar início às obras sem a existência de um projeto executivo, gerando grandes dificuldades de implantação.

Além do papel fiscalizatório, o Deputado Raimundo Gomes de Matos destacou a importância desempenhada pela Comissão ao integrar diferentes temas nas discussões, articulando simultaneamente com órgãos responsáveis pelo projeto, pelo orçamento, pelo meio ambiente e também pela cultura, como é o caso do Iphan.

No momento reservado às considerações finais, o Sr. Felipe Borim Villen fez algumas ponderações sobre a estrutura de capital da ferrovia Transnordestina. Segundo ele, é importante observar que, por tratar-se de uma concessão, é natural que haja um grau mais elevado de alavancagem, ou seja, é natural que a estrutura de capital pressuponha um nível grande de financiamentos. Isso pode ser observado, afirmou, nas melhores práticas de concessões em diversos países do mundo.

Além disso, quanto à questão do BNDES considerou importante registrar que aquele Banco tem uma parte importante da sua captação realizada via TJLP, então a conta de quanto isso custa para o erário não é feita de uma forma tão direta. Entende, então, que a conta do BNDES merece ser estudada mais detalhadamente.

O Deputado Raimundo Gomes de Mato mencionou oportunamente que há requerimentos aprovados para convidar o BNDES e também o Banco do Nordeste (BNB) a comparecerem à Câmara dos Deputados para discutir o assunto.

Em seguida, a palavra foi passada ao Sr. Maurício Muniz para considerações finais. Em sua fala, ele destacou a atração de investimentos para a região nordeste com a implementação da ferrovia Nova Transnordestina, induzindo o desenvolvimento regional. Destacou os avanços alcançados após a cisão da malha, que permitiu a inserção de controles mais rigorosos no contrato, favorecendo a fiscalização pelo poder concedente.

Em sua opinião, afirmou que de toda a malha concedida na década de 90, talvez esse seja o contrato mais aperfeiçoado. É o primeiro contrato trazendo investimentos como obrigação, com prazos para cada trecho e penalidades mais rígidas. No que se refere ao financiamento, julgou acertada a decisão de chamar em audiência pública os dois principais bancos que fazem o financiamento desse empreendimento.

Para finalizar, observou que o modal ferroviário traz como característica intrínseca os elevados investimentos, com projetos de longo prazo e de longa maturação. Segundo ele, ter recursos de financiamento em maior escala do que recursos próprios é natural nesses empreendimentos, não somente no Brasil como também em outros países.

O importante, nesse aspecto, é ter as condições adequadas de garantias, que certamente devem ter sido exigidas pelas entidades financiadoras. Afirma que, sem essa condição de financiamento, praticamente nenhum empreendimento ferroviário seria possível.

Com essas observações, a audiência foi então encerrada pelo Deputado Raimundo Gomes de Matos, que agradeceu a presença e colaboração dos presentes. Como encaminhamento, o MPOG encaminhará à CEXTRANS um mapa detalhado dos trechos e lotes da Nova Transnordestina.

Consultoria Legislativa, em 02 de fevereiro de 2016.

ROSE MIRIAN HOFMANN
Consultora Legislativa