



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA****NÚMERO: 118/2024****OBJETO:** Instauração de Procedimento de Solução Consensual de Controvérsias, bem como de Termos Aditivos no Âmbito dos Contratos de Concessão Ferroviária da EFVM e da EFC.**ORIGEM:** Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER)**PROCESSO (S):** 50500.189476/2024-01**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** PARECER n. 00248/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 28634878)**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA**1. DO OBJETO**

1.1. Diretrizes emitidas pela Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário (SNTF) para celebração de Termos Aditivos aos Contratos da Estrada de Ferro Carajás (EFC) e da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), em decorrência dos ajustes negociais estabelecidos entre o Ministério dos Transportes e a Vale S.A (Vale), visando dar cumprimento às políticas públicas estabelecidas por aquele órgão.

2. DOS FATOS

2.1. A SNTF, em 20 de dezembro de 2024, encaminhou à ANTT o OFÍCIO Nº 972/2024/SNTF (SEI nº 28540526), por meio do qual emitiu as seguintes políticas públicas:

[...]

2. Dessa forma, tendo em vista as vantagens identificadas pelo Departamento de Outorgas Ferroviárias referentes à proposta apresentada pela concessionária Vale S.A., esta Secretaria emite a seguinte diretriz de política pública:

o Providenciar a celebração de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Estrada de Ferro Carajás (EFC) e da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), explorados pela concessionária Vale S.A., em que estejam previstos:

o ajuste do critério de cálculo do Índice de Saturação da Ferrovia (ISF), com a inclusão de fórmula de cálculo com base na média móvel dos últimos 36 meses, ressaltando-se a importância de que a ANTT institua mecanismos de revisão periódica para garantir que o ISF permaneça um parâmetro confiável;

o inserção de cláusula que estabeleça ajuste regulatório preliminar para o pagamento do valor de R\$ 4 bilhões, propostos pela Vale S.A., a título de antecipação por eventuais divergências entre o valor apurado e o valor estimado da base de ativos, como forma de antecipar compensações financeiras, assegurando liquidez e continuidade das tratativas negociais em condições de maior previsibilidade às partes envolvidas.

o Inserção de cláusula que preveja, na hipótese de o Termo de Solução Consensual Definitiva no TCU não ser celebrado até o fim do mês de novembro de 2025, a autorização para a compensação de valores devidos pela concessionária, até o limite de R\$ 4 bilhões, em decorrência dos contratos de concessão, inclusive entre si, de maneira que créditos de uma concessão possam ser utilizados para o pagamento de haveres de outra concessão, compreendendo multas, indenizações, ou quaisquer outros deveres financeiros assumidos pela Vale em razão das concessões, observada a regularidade jurídica de tal compensação e a autonomia regulatória da ANTT.

o inserção de cláusula no sentido de que o Ministério dos Transportes e a Vale S.A. concordaram em limitar as discussões no âmbito da SecexConsenso até o valor global de R\$ 11.031.034.984,63 (onze bilhões, trinta e um milhões, trinta e quatro mil, novecentos e oitenta e quatro reais e sessenta e três centavos).

3. Informo ainda quanto à necessidade de que sejam envidados esforços para a celebração de Termo Aditivo aos referidos contratos, de modo que seja viabilizado o pagamento em parcela que deve ser quitada até o dia **31 de dezembro de 2024**, que se encontra condicionada à emissão, pela ANTT, de Guia de Recolhimento da União ("GRU"), até o dia **23 de dezembro de 2024**.

[...]

2.2. Em anexo ao ANTT o OFÍCIO Nº 972/2024/SNTF (SEI nº 28540526), a SNTF encaminhou a Nota Técnica nº 96/2024/CGOF-II-SNTF/DOUT-SNTF/SNTF (SEI nº 28540531), o PARECER n. 00332/2024/CONJUR-MT/CGU/AGU (SEI nº 28568584) e a Carta nº 900/REG-INFRA/2024, emitida pela Vale, em que a concessionária faz considerações quanto às condições que entende adequadas para fins de prevenção e solução consensual de controvérsias em relação aos contratos da EFC e da EFVM.

2.3. Complementarmente, em 23 de dezembro de 2024, a SNTF encaminhou à ANTT o OFÍCIO Nº 974/2024/SNTF (SEI nº 28568570), nos seguintes termos:

1. Cumprimentando-o cordialmente, e considerando as competências desta Agência, especialmente a de administrar os contratos de concessão ferroviária, submeto a V. Sa. a Nota Técnica nº 96/2024/CGOF-II-SNTF/DOUT-SNTF/SNTF (SEI 9199657), de 18 de dezembro de 2024 e o Parecer nº 00332/2024/CONJUR-MT/CGU/AGU (SEI 9210263) de 20 de dezembro de 2024, para análise e manifestação sobre os aspectos regulatórios envolvidos, com retorno a este Ministério, de modo que esta Pasta avalie a oportunidade e a conveniência de solicitação de instauração de procedimentos de solução consensual de controvérsias no âmbito do contrato de concessão ferroviária da EFVM e da EFC, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 91/2022. (grifo nosso)

2.4. A ANTT, em 24 de dezembro de 2024, emitiu o OFÍCIO SEI Nº 41419/2024/DG-ANTT (SEI nº 28586398), nos seguintes termos:

1. Inicialmente, menciona-se o OFÍCIO Nº 974/2024/SNTF (28568570), o qual encaminha a Nota Técnica nº 96/2024/CGOF-II-SNTF/DOUT-SNTF/SNTF (28568584) e o Parecer nº 00332/2024/CONJUR-MT/CGU/AGU (28568584), e solicita a "análise e manifestação sobre os aspectos regulatórios envolvidos, com retorno a este Ministério, de modo que esta Pasta avalie a oportunidade e a conveniência de solicitação de instauração de procedimentos de solução consensual de controvérsias no âmbito do contrato de concessão ferroviária da EFVM e da EFC, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 91/2022".

2. Com relação ao Ofício supracitado, conforme tratativas mantidas, informo que esta Agência não vislumbra óbice ao remetimento do tema, ao Tribunal de Contas da União, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 91/2022, na forma proposta.

3. No ensejo, fazendo referência ao OFÍCIO Nº 972/2024/SNTF (28540526), em que essa SNTF encaminha Diretrizes Ministeriais para Celebração de Termo Aditivo aos Contratos da EFC e da EFVM acerca de tratativas negociais em curso. Nesse sentido, considerando a urgência e a relevância do tema, informo que esta ANTT está trabalhando no sentido de dar cumprimento à política estabelecida por essa pasta ministerial visando a consecução de Termos Aditivo na forma indicada. Assim, considerando os itens elencados no documento que nos foi remetido, cabe esclarecer:

I. Constará, no Termo Aditivo em questão, cláusula que estabeleça ajuste regulatório preliminar para o pagamento do valor de R\$ 4 bilhões, propostos pela Vale S.A., a título de antecipação por eventuais divergências entre o valor apurado e o valor estimado da base de ativos, como forma de antecipar compensações financeiras. Adicionalmente, informa-se que as Guias de Recolhimento da União - GRU para pagamento do valor já foram emitidas e encaminhadas à concessionária (28580972);

II. A respeito do ajuste do critério de cálculo do Índice de Saturação da Ferrovia (ISF), informa-se que esta Agência está trabalhando na melhor forma de contemplar o tema no referido Termo Aditivo, considerando para tal fim, inclusive, as discussões já mantidas com o Ministério e com a Vale. Contudo, em razão

das complexidades técnicas envolvidas e do prazo exíguo, sugere-se que o assunto seja também discutido no âmbito do procedimento de solução consensual de controvérsia para na Secex Consenso -TCU, juntamente com os demais assuntos, para conferir as condições de contorno dessa alteração;

III. Por fim, quanto ao limite do valor global do possível acordo, em até R\$ 11.031.034.984,63 (onze bilhões, trinta e um milhões, trinta e quatro mil, novecentos e oitenta e quatro reais e sessenta e três centavos), conforme tratativas recentes, entende-se que este assunto é tema de acordo preliminar bilateral entre a Vale e o Ministério. Entretanto, sugere-se que o assunto seja objeto de discussão exclusivamente no âmbito do procedimento de solução consensual de controvérsias, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 91/2022, não sendo possível sua inclusão no presente termo aditivo.

2.5. Ato contínuo, a Diretoria-Geral encaminhou o processo para instrução processual, por meio de Despacho (SEI nº 28586579), à Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER) e à Procuradoria Federal junto à ANTT.

2.6. Os autos foram distribuídos ad hoc a esta Diretoria, em 26 de dezembro de 2024, conforme a Certidão de Distribuição (SEI nº 28616347).

2.7. A SUFER, em 27 de dezembro de 2024, instruiu os autos com a Nota Técnica nº 12700 (SEI nº 28608052), a Minuta de Termo Aditivo nº 06 (SEI nº 28608433), a Minuta de Termo Aditivo nº 07 (SEI nº 28608633), Minuta de Deliberação (SEI nº 28608701), Relatório à Diretoria nº 814 (SEI nº 28609451) e Despacho de Instrução (SEI nº 28614121).

2.8. Por fim a Procuradoria Federal junto à ANTT se manifestou, por meio do PARECER n. 00248/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 28634878), concluiu pela viabilidade jurídica de se firmar os aditivos contratuais nos moldes propostos, aprovado por meio do DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00258/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 28634908).

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios consigna, no art. 47, as competências do Ministério dos Transportes:

Art. 47. Constituem áreas de competência do Ministério dos Transportes:

I - política nacional de transportes ferroviário e rodoviário;

[...]

II - participação no planejamento estratégico, no estabelecimento de diretrizes para sua implementação e na definição das prioridades dos programas de investimentos em transportes ferroviário e rodoviário, em articulação com o Ministério de Portos e Aeroportos;

[...]

3.2. A ANTT, por seu turno, conforme disposto no art. 22 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, tem entre suas esferas de atuação, o transporte ferroviário de passageiros e cargas:

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

I – o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação;

II – a exploração da infra-estrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes;

[...]

3.3. O art. 20 do mesmo diploma legal estabelece os objetivos a serem observados pela ANTT no âmbito de sua esfera de atuação:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

I - **implementar**, nas respectivas esferas de atuação, **as políticas formuladas** pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, **pelo Ministério dos Transportes** e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei; (grifos nossos)

[...]

3.4. Diante do exposto, verifica-se que cabe à ANTT, buscar implementar a política pública exarada pelo Ministério dos Transportes no que se refere ao transporte ferroviário de passageiros e cargas, esfera de atuação da ANTT.

3.5. Ressalte-se, contudo, que entre as atribuições da ANTT consta, também, administrar os contratos de concessão, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos, conforme disposto nos arts. 24 e 25 da Lei nº 10.233/2001:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

[...]

VI – reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, **resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos**;

[...]

Art. 25. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Ferroviário:

II – administrar os contratos de concessão e arrendamento de ferrovias celebrados até a vigência desta Lei, **em consonância com o inciso VI do art. 24**; (grifos nossos)

3.6. Desta forma, **a implementação da política pública estabelecida pelo Ministério dos Transportes deve ser feita em harmonia com os instrumentos contratuais vigentes**.

3.7. Ademais, a ANTT não pode se furtrar da realização da análise técnica das diretrizes estabelecidas pelo Ministério dos Transportes, conforme consignado pela Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) no PARECER n. 00248/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 28634878):

[...]

49. A mesma Lei nº 10.233/2001 que estabelece a independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo dos dirigentes da Agência, a atribui em seu art. 20, inciso I, o papel de implementadora de políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes. Ou seja, a implementação de políticas públicas não pode se dar em desrespeito à autonomia técnica e decisória conferida às Agências Reguladoras também pela Lei nº 13.848/2019.

50. A implementação de políticas públicas nunca prescindiu de análise técnica a cargo da Agência, o que se soma ao seu dever legal de motivação dos atos que pratica, dando cumprimento ao art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999. A autonomia técnica das Agências é, portanto, elemento central do modelo regulatório, fazendo com que o exercício dessa competência deva ser pleno, de modo que seu papel não seja reduzido a mera execução formal de ditas diretrizes de política pública.

51. Fato é que a fundamentação técnica da qual a ANTT está inarredavelmente encarregada confere maior segurança jurídica aos atos regulatórios e às demais medidas de gestão contratual que lhe compete. Decerto, a motivação adequada legitima a atuação da agência perante os diversos stakeholders e o dever de motivar e explicitar seus critérios e análises permite, de igual forma, maior controle social.

52. Com efeito, para além da discussão sobre se esse comando recebido do Ministério dos Transportes, nesse momento, de fato representa diretriz de política pública, a ANTT não poderia se furtrar de, no exercício de sua atribuição legal, enfrentar tecnicamente a alteração contratual, motivando suficientemente sua decisão.

[...]

3.8. Diante do exposto, faz-se necessário apresentar a manifestação feita pela SUFER por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 12700/2024/SUFER/DIR/ANTT (Nota Técnica SEI nº 28608052) para cada item das diretrizes apresentadas pela SNTF, por meio do OFÍCIO Nº 972/2024/SNTF (SEI nº 28540526), bem como a análise jurídica exarada pela PF-ANTT, nos termos do PARECER n. 00248/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 28634878).

Índice de Saturação da Ferrovia

Manifestação SUFER

[...]

11. No que se refere ao **Índice de Saturação - ISF**, é preciso destacar que a utilização de um período mais alongado para seu cálculo pode trazer algum benefício ao instrumento, inclusive para que os Investimentos Condicionados à Demanda previstos nos contratos mais modernos de ferrovias sejam viabilizados a partir de cenários de maior estabilidade e previsibilidade. Nesse sentido, buscar-se-á implementar a diretriz ministerial, a partir de uma avaliação geral do aditivo de prorrogação, e dos estudos que o fundamentaram.
12. Contudo, os possíveis benefícios ora aventados não significam o reconhecimento, por parte desta unidade técnica, de que os contratos de ferrovias devem ser, necessariamente, objeto de alteração, no que concerne ao indicador ISF. Tal medida dependeria, por certo, de diversas outras análises e variáveis.
13. Não obstante, como forma de implementação das diretrizes indicadas pela SNTF, mostra-se mais adequado a utilização da média móvel do quociente entre a capacidade utilizada e a capacidade instalada ("saturação"), para um período de três anos (ano de referência e dois anos imediatamente anteriores), com vistas à definição dos Níveis de Saturação dos Segmentos Ferroviários (NSSF) - e não da média móvel do ISF, como indicado na Nota Técnica nº 96/2024/CGOF-II-SNTF/DOU-SNTF/SNTF (SEI nº 28540531).
14. A referida média móvel deve considerar, a nosso ver, para o período mencionado (3 anos), os valores anuais de saturação de cada segmento ferroviário, conforme definidos na regulamentação específica da ANTT. Adicionalmente, entende-se que é a regulação que deve estabelecer como serão definidos os valores anuais de saturação, ou seja, se devem considerar os meses de maior utilização (como indicam os estudos operacionais que nortearam a prorrogação, e como ora sugerido, em linhas gerais, na Portaria SUFER nº 199, de 9 de novembro de 2021), ou outro período que melhor represente a operação da ferrovia (por exemplo, trimestres de maior utilização, ou mesmo a média anual), a partir da avaliação da efetiva utilização da malha ferroviária das concessionárias ferroviárias, inclusive da Vale, e do diálogo com o setor regulado.
- 15. Utilizar um valor médio do ISF, na forma indicada pela Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário, poderia descaracterizar o indicador, uma vez que sua função é apontar os trechos saturados, para que esses sejam objeto de investimentos e/ou melhorias operacionais, destinados ao aumento da capacidade instalada. Nesse contexto, convém recordar que o ISF é atualmente definido como o maior valor dentre os NSSF, ou seja, corresponde ao valor de saturação do trecho mais crítico. Assim, ao se calcular uma média móvel do ISF, a depender da situação, pode-se utilizar valores de saturação relativos a trechos diferentes, o que inviabilizaria a identificação do trecho a ser objeto de intervenção ou aprimoramento operacional. Em resumo, seria calculada uma média a partir de dados não relacionados. Dessa forma, a medida proposta pela SNTF poderia retirar a rastreabilidade do indicador e reduzir sua efetividade, no que tange ao mapeamento dos segmentos ferroviários com necessidade de investimento ou de melhorias operacionais, o que não se mostra adequado.**
16. A utilização de um valor médio mensal de saturação também pode não ser a melhor alternativa, devendo tal medida ser objeto de avaliação e aprofundamento posterior. Isso porque a proposta poderia implicar, a depender do caso, em eventual dificuldade de acesso à infraestrutura por parte dos usuários (barreira de acesso nas malhas ferroviárias administradas pela VALE), em momentos de maior demanda pelo transporte ferroviário, já que a adoção da média mensal promove a compensação entre valores mais elevados e mais baixos. Assim, o indicador calculado a partir da média mensal poderia apontar a inexistência de saturação na malha, mesmo que alguns períodos (meses ou trimestres, por exemplo) apresentem ausência de oferta de capacidade, em decorrência de elevada procura, impelindo o usuário a desistir de acessar a ferrovia e a realizar o escoamento de suas cargas por outros modos de transporte.
17. Sobre o assunto, mister recordar que os estudos operacionais que nortearam a construção dos Investimentos Condicionados à Demanda (e, portanto, do ISF) em todas as prorrogações contratuais, inclusive nas prorrogações contratuais da Vale, consideraram a sazonalidade do transporte ferroviário, e a possibilidade de acesso à infraestrutura em todos os períodos do ano, mesmo naqueles de maior demanda.
18. Considerando todo o exposto, **parece ser mais assertivo e alinhado com os princípios que nortearam a prorrogação contratual, o uso da média móvel da saturação de cada segmento ferroviário (e não do ISF) para o período de 3 (três) anos**, sem prejuízo à revisão do posicionamento em momento posterior, a partir do amadurecimento das discussões junto à Concessionária, e de uma avaliação mais geral, com base em casos concretos, sobre o assunto em tela.
19. Acerca da indicação ministerial para que a "ANTT institua mecanismos de revisão periódica para garantir que o ISF permaneça um parâmetro confiável", não se vislumbra de que forma seria possível dar tratamento ao referido comando, considerando a proposta de média mensal do ISF. Para fins ilustrativos, no cálculo e monitoramento do ISF, são necessárias as capacidades utilizadas e instaladas (saturação) de cada segmento ferroviário, o valor de referência preestabelecido (90%), e agora, o período para o cálculo das médias móveis da saturação dos segmentos. Nesse sentido, eventual mecanismo de revisão periódica teria o condão de alterar o valor de referência de 90% para o indicador, ou o período utilizado para a definição da média móvel. Contudo, alterar esses elementos poderia gerar insegurança jurídica e baixa previsibilidade ao mecanismo.
20. Assim, em função da proposta que integrará os Termos Aditivos em discussão, tal comando será entendido como uma orientação ao monitoramento do cumprimento das obrigações afetas aos Investimentos Condicionados à Demanda nos Contratos da Vale na EFC e EFVM, o que já se constitui como dever desta Agência Reguladora. Ademais, no âmbito de sua regulação, a ANTT poderá avaliar medidas que aprimorem o monitoramento da capacidade utilizada, e, portanto, da saturação, para cada ano (por exemplo, considerar os trimestres de maior transporte ferroviário, ao invés dos meses de maior transporte).
21. Por fim, relevante consignar que restam dúvidas acerca dos impactos da medida que ora se propõe implementar (utilização da média móvel dos quocientes entre a capacidade utilizada e a capacidade instalada (saturação), para o período de três anos) nos Contratos de Concessão da Vale, mormente no que concerne à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos instrumentos em decorrência da referida alteração, posto que a medida pode implicar na postergação de investimentos ou mudanças operacionais que outrora poderiam ser demandadas, segundo a regra vigente. Sobre esses pontos, entende-se pela necessidade de aprofundamento da avaliação.
22. Nesse sentido, e inclusive como forma de estímulo à resolução de todas as divergências entre a Vale e a União relacionadas aos seus Contratos de Concessão, **sugere-se a inclusão de uma cláusula resolutiva para as alterações que serão empreendidas na definição e apuração do ISF, caso não seja celebrado Termo de Autocomposição no TCU relacionado às controvérsias ora discutidas entre a Vale e a União.** Por certo, para além do estímulo à resolução de controvérsias entre as partes, no bojo da conformação do referido termo de Autocomposição, pretende-se esclarecer os impactos e dar tratamento às alterações afetas ao ISF ora realizadas, se for o caso. (grifos nossos)

Manifestação da PF-ANTT

[...]

75. Havia, pelo Ofício nº 972/2024/SNTF, determinação inicial à ANTT no sentido de providenciar a celebração de termo aditivo contemplando ajuste do critério de cálculo do ISF com a inclusão da média móvel de 36 meses, a partir de uma análise do DOUT/SNTF segundo a qual essa alteração dos critérios traria maior previsibilidade e estabilidade na fiscalização regulatória, melhoria no planejamento de longo prazo, redução de riscos de disputas judiciais e com isso maior eficiência na alocação de recursos.

76. Contudo, no exercício de sua atribuição regimental, e sem se furar a promover a análise técnica que lhe compete, a SUFER pondera que utilizar um valor médio do ISF, na forma indicada pela Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário, poderia descaracterizar o indicador, uma vez que sua função seria apontar os trechos saturados, para que esses sejam objeto de investimentos e/ou melhorias operacionais, destinados ao aumento da capacidade instalada.

77. Para a SUFER, a utilização de um valor médio mensal de saturação também poderia não ser a melhor alternativa, devendo tal medida ser objeto de avaliação e aprofundamento posterior. Isso porque a proposta poderia implicar, a depender do caso, em eventual dificuldade de acesso à infraestrutura por parte dos usuários, em momentos de maior demanda pelo transporte ferroviário.

78. Considera, assim, ser mais adequado o uso da média ponderada da saturação de cada segmento ferroviário (e não do ISF) para o período de 3 (três) anos, sem prejuízo à revisão do posicionamento em momento posterior, a partir do amadurecimento das discussões junto à Concessionária, e de uma avaliação mais geral, com base em casos concretos, sobre o assunto em tela.

[...]

79. Propõe assim redação que considera adequada, nesse momento, a disciplinar o mecanismo, seguida de cláusula resolutiva. Por óbvio, tratando-se de questão eminentemente técnica, não nos compete opinar; resta-nos no entanto constatar que a SUFER sim se desincumbiu de seu dever de análise, fundamentação e motivação de sua proposta.

Da cláusula resolutiva

80. De forma cautelosa, a SUFER propõe a inclusão de condição resolutiva, em não se concretizando o acordo junto ao TCU que tenha sido capaz de abordar a metodologia de cálculo do índice de saturação da ferrovia. Espera-se que naquele espaço de negociação e de busca por soluções criativas haja tempo suficiente para debates técnicos aprofundados o bastante que permitam a eventual alteração da metodologia hoje estabelecida em contrato.

3.9. A análise técnica apresentada pela SUFER nos parece adequada, uma vez que a utilização de um valor médio do ISF para avaliar as condições operacionais da malha ferroviária, como proposto pelo Ministério dos Transportes, poderia tornar tal indicador menos claro e, por consequência, ineficaz, uma vez que poderia utilizar índices de saturação de trechos distintos da ferrovia para compor o indicador. Desta forma, assiste razão à unidade técnica no que

concerne à adoção da média ponderada da saturação de cada segmento ferroviário para o ISF, medida que reflete de forma mais adequada a real situação do nível de ocupação da malha ferroviária.

3.10. Entendo, contudo, que há a possibilidade de ajustar o cálculo do ISF, de forma aproximá-lo à política pública estabelecida pela SNTF, de “*dar maior previsibilidade e estabilidade na fiscalização regulatória, ao evitar picos de ISF que possam gerar a necessidade de investimentos antecipados ou desnecessários; melhorar o planejamento de longo prazo, tendo em vista os investimentos por parte da Concessionária; e reduzir os riscos de disputas judiciais*”, nos termos do disposto na Nota Técnica nº 96/2024/CGOF-II-SNTF/DOUT-SNTF/SNTF (SEI nº 28540531), bem como considerar a preocupação da SUFER com a fidedignidade do indicador. Fiz ainda ajuste no prazo de medição do ISF, reduzindo-o de trinta e seis para doze meses, de forma a refletir com maior precisão a realidade operacional existente na malha ferroviária.

3.11. Nestes termos, proponho o ajuste do texto constante dos Termos Aditivos propostos pela SUFER, nos seguintes termos:

2.1.4 Ficam alterados os itens 4.2.3 e 4.2.4, Capítulo II, Apêndice A, do **Caderno de Obrigações**, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“**4.2.3.** O NSSF do **Segmento Ferroviário** (i) consiste no quociente entre a Média Simples (“MS”) da capacidade utilizada (CAP_UTIL), para os 12 (doze) meses do ano de apuração, e a capacidade instalada (CAP_INST), para o ano de apuração.

$$NSSF, i = \frac{MS \text{ CAP_UTIL, } i}{CAP_INST, i}$$

$$MS \text{ CAP_UTIL, } i = \frac{1}{12} \cdot \sum_{j=1}^{12} CAP_UTIL, i, j$$

onde:

CAP_UTIL, i, j = Capacidade utilizada, nos termos da regulamentação específica da ANTT, no **Segmento Ferroviário** i, no mês j;

CAP_INST, i = Capacidade instalada, nos termos da regulamentação específica da ANTT, do **Segmento Ferroviário** i; e

MS CAP_UTIL, i = Média Simples da capacidade utilizada do **Segmento Ferroviário** i, para os 12 meses do ano de apuração.

4.2.4. A apuração do NSSF é anual, e deverá considerar os 12 (doze) meses do ano de apuração.”

3.12. De maneira similar, justifica-se a vinculação da ratificação das alterações atinentes ao Índice de Saturação Ferroviária (ISF) às discussões a serem empreendidas no âmbito do SecexConsenso, por meio de cláusula resolutiva incluída nas minutas de termo aditivo, uma vez que se trata de assunto que deve ser estudado de forma mais aprofundada, tendo em vista os aspectos técnicos envolvidos e as possíveis repercussões sobre os contratos da EFC e da EFVM.

3.13. Desta forma, caso não haja consenso quanto ao tema, retorna-se ao texto original, constante dos contratos de concessão, minimizando os eventuais riscos decorrentes da alteração em questão.

3.14. Fiz ainda pequeno ajuste de redação na cláusula 3.1.1 das minutas de termos aditivos propostas pela SUFER, de forma a tornar a redação mais concisa e direta.

3.15. Destaque-se que propus, também, a realização de estudo técnico pela SUFER em relação ao ISF ora vigente, de forma a embasar possíveis ajustes contratuais visando alinhar o índice às diretrizes de política pública propostas pelo Ministério dos Transportes, bem como para apoiar as discussões que serão promovidas no âmbito do SecexConsenso,, conforme disposto na Minuta de Deliberação aposta aos autos (SEI nº 28633771).

Pagamento de 4 bilhões de reais a título de antecipação por eventuais divergências entre o valor apurado e o valor estimado das Bases de Ativos da EFC e EFVM

Manifestação SUFER

[...]

24. Acerca do **pagamento da importância de 4 (quatro) bilhões de reais**, a título de antecipação por eventuais divergências entre o valor apurado e o valor estimado das Bases de Ativos da EFC e EFVM, bem como da **possibilidade de utilização do valor para a compensação de valores devidos pela Concessionária**, compreendendo Valor de Outorga, multas não inscritas em dívida ativa, indenizações, ou outros deveres financeiros da Vale em razão de suas concessões ferroviárias, na hipótese de não celebração de Termo de Autocomposição no TCU, cumpre destacar que as discussões junto à Concessionária acerca desses comandos, bem como o desenho dos dispositivos relacionados nas propostas de Termos Aditivos, foram conduzidas majoritariamente pela Procuradoria Federal junto à ANTT. Dessa forma, essa unidade técnica buscou contribuir com a redação dos dispositivos, sobretudo em sua harmonização com os demais institutos dos Contratos da Vale.

25. Ainda sobre o assunto, relevante confirmar o posicionamento desta unidade técnica, de que o pagamento de 4 bilhões de reais acima indicado não representa reconhecimento de dívida por alguma das partes (ANTT ou Concessionária), tampouco se trata de parcela incontroversa decorrente da apuração em curso na ANTT quanto ao levantamento da Base de Ativos. Tal posicionamento está, inclusive, positivado na proposta de Termo Aditivo SEI nº 28608433.

26. Complementarmente, destaca-se que as disposições relacionadas ao pagamento dos 4 (quatro) bilhões de reais e às eventuais compensações precisam constar apenas em um dos instrumentos contratuais, sobretudo considerando a possibilidade de utilização do valor em ambos os Contratos da Vale. Assim, as disposições, na forma indicada acima, constarão apenas no Contrato da Vale na EFC (minuta de Termo Aditivo SEI nº 28608433).

[...]

Manifestação da PF-ANTT

[...]

57. Produto das tratativas havidas no âmbito do Ministério dos Transportes, a Vale S.A. propôs recolher aos cofres públicos o montante de 4 bilhões em contrapartida da quitação formal de toda e qualquer obrigação da concessionária em relação ao levantamento da base de ativos de que trata a Cláusula Sétima do 3º Termo Aditivo.

58. Não houve, contudo, concordância do Ministério dos Transportes em conferir a quitação pretendida; o próprio DOUT/SNTF alertou para o fato de que eventual quitação recairia sobre a ANTT, a quem compete promover as análises do levantamento de ativos já promovido pela Vale S.A., ainda pendente de conclusão.

59. Sendo assim, prevaleceu o entendimento de que se manteria o pagamento do valor de R\$ 4 bilhões, porém enquanto ajuste regulatório preliminar que se prestaria a representar - não quitação - mas antecipação de parte do que pode vir a ser divergência entre o valor apurado e o valor estimado da base de ativos [...]

[...]

61. Não há, ainda, decisão da ANTT de aprovação do levantamento da base de ativos; não é possível saber, nesse momento, se haveria acréscimo ou dedução do valor de outorga hoje estabelecido no Contrato. E mais, persistindo divergências nesses cálculos, o próprio Contrato prevê a instauração de procedimento arbitral o que, ao que consta, as partes buscam evitar visto que se empenham, nesse momento, na intenção de entabular acordo sob a tutela do TCU.

[...]

62. Na tentativa, pois, de evitar eventual litígio, a Vale S.A. se compromete a recolher antecipadamente aquele valor mas, de parte a parte, não há reconhecimento de que isso representa valor incontroverso e menos ainda implica quitação pela ANTT [...]

3.16. No que concerne à inclusão de cláusula atinente ao pagamento da importância de quatro bilhões de reais, a título de antecipação por eventuais divergências entre o valor apurado e o valor estimado das Bases de Ativos da EFC e EFVM, bem como da possibilidade de utilização do valor para a compensação de valores devidos pela Concessionária, a SUFER deu cumprimento à política pública proposta pela SNTF com os necessários ajustes a fim dar maior clareza às condições avençadas entre as partes, consignando que o pagamento indicado não representa reconhecimento de dívida por alguma das partes (ANTT ou Concessionária), tampouco se trata de parcela incontroversa decorrente da apuração em curso na ANTT quanto ao levantamento da Base de Ativos.

Limite de R\$ 11.031.034.984,63 para as futuras discussões no âmbito da SecexConsenso**Manifestação SUFER**

[...]

27. Por fim, quanto à **previsão de um limite para as futuras discussões no âmbito da SecexConsenso**, proposto em R\$ 11.031.034.984,63 (onze bilhões, trinta e um milhões, trinta e quatro mil, novecentos e oitenta e quatro reais e sessenta e três centavos), tendo em vista que o “acordo” foi feito entre o Ministério dos Transportes e a Vale, do qual a ANTT não fez parte, e que o Ministério dos Transportes não é parte dos Contratos de Concessão da Vale, entende-se que sua inclusão nas propostas de Termos Aditivos para a Vale não se mostram a melhor alternativa para o endereçamento da questão. Assim, sugere-se seu tratamento de forma conjunta entre Ministério dos Transportes e Vale, em instrumento distinto daqueles que ora são discutidos.

[...]

Manifestação PF-ANTT

[...]

54. Nesse cenário é que, seja pelo OFÍCIO SEI Nº 41419/2024/DG-ANTT e seja na Nota Técnica da SUFER, restou clara a impossibilidade - com o que concordamos - de que a ANTT incorpore, em aditivo contratual, compromisso assumido exclusivamente entre a União e Vale S.A. no que se refere ao teto estimado para as negociações (de aproximadamente 11 bilhões), cujo requerimento de instauração de ambiente de solução consensual ainda está em vias de ser protocolado, pelo Ministério, no TCU.

55. Tratando-se de compromissos prévios assumidos entre União e concessionária, vinculados à pretensão de ambos de buscar solução acordada naquela Corte de Contas, também lá naquela arena é que merecem ser tratadas essas questões. Aditivo contratual, de fato, não parece ser o instrumento adequado para tanto.

56. A isso se soma a ressalva feita pela própria CONJUR/MT no sentido de que tal limitação de valor global não poderia significar efetivação de acordo prévio e sim mera sinalização à outra parte acerca dos parâmetros de negociação pretendidos.

[...]

3.17. No que se refere à limitação dos valores decorrentes das discussões a serem empreendidas no âmbito da SecexConsenso, entendo ser adequado o posicionamento da SUFER, coadunado pela PF-ANTT, bem como o posicionamento estabelecido no OFÍCIO SEI Nº 41419/2024/DG-ANTT (SEI nº 28586398), uma vez que a inserção de cláusula exclusivamente atinente às discussões a serem empreendidas no Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito da SecexConsenso nos termos aditivos da EFC e da EFVM não guarda relação com os instrumentos contratuais ora vigentes, referindo-se tão somente a tratativas estabelecidas entre o Ministério dos Transportes e a Vale.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, bem como as considerações do presente documento, VOTO por aprovar:

- a) a minuta de Deliberação (SEI nº 28633771) que aprova o 6º Termo Aditivo ao Contrato da Estrada de Ferro Carajás (EFC) e o 7º Termo Aditivo ao Contrato da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM);
- b) a minuta do 6º Termo Aditivo ao Contrato da Estrada de Ferro Carajás (SEI nº 28634842); e
- c) a minuta do 7º Termo Aditivo ao Contrato da Estrada de Ferro Vitória a Minas (SEI nº 28635009).

Brasília, 27 de dezembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

FELIPE QUEIROZ

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 27/12/2024, às 16:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **28632758** e o código CRC **7C0C3CE5**.