



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFR

RELATORIA: DFR

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 67/2021

OBJETO: LEVANTAMENTO DA BASE DE ATIVOS E PASSIVOS, PREVISTO NOS TERMOS ADITIVOS AOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DA ESTRADA DE FERRO VITÓRIA À MINAS E DA ESTRADA DE FERRO CARAJÁS.

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 50500.104551/2021-11

PROPOSIÇÃO PRG: NOTA n. 01350/2021/PF-ANTT/PGF

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

Tratam os autos de construção de metodologia para o levantamento detalhado das Bases de Ativos e Passivos, assim como para a apuração dos Empreendimentos de materialidade relevante, a ser realizado pela Concessionária Vale S/A, em cumprimento ao disposto nas Cláusulas Sétimas do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Estrada de Ferro Carajás - EFC e do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas - EFVM.

2. DAS PRELIMINARES

No dia 18 de dezembro de 2020, foram celebrados com a concessionária Vale S/A os 3ºs Termos Aditivos aos Contratos de Concessão da Estrada de Ferro Carajás - EFC e da Estrada de Ferro Vitória a Minas - EFVM. Os extratos do Termo Aditivo foram publicados no Diário Oficial da União na seção 3 do dia 21 de dezembro do mesmo ano.

Ambos os Termos Aditivos trouxeram dispositivo prevendo a realização, pela Concessionária, de detalhado levantamento da Base de Ativos e de Passivos das concessões, com vistas à confirmação das bases especificadas no próprio Termo. E, para tal levantamento, a concessionária deveria seguir os termos estabelecidos em regulamentação desta Agência:

7 Levantamento das Bases de Ativos e Passivos

7.1 A Concessionária deverá realizar levantamento detalhado da Base de Ativos e da Base de Passivos nos termos estabelecidos em ato específico da ANTT, com vistas à confirmação das informações constantes nos Anexos 6 e 7 deste 3º Termo Aditivo.

Conforme as definições trazidas também pelos Termos, cada um dos ativos provenientes do Contrato de Concessão Original considerados indispensáveis à prestação do serviço compõe a Base de Ativos, assim como a Base de Passivos é composta por cada um dos passivos ambientais gerados durante a execução do Contrato de Concessão Original.

A presente discussão, portanto, tem por objeto regulamentar a metodologia de elaboração do levantamento detalhado das Bases de Ativos e Passivos.

Em que pese tratar-se de dois contratos de concessão diferentes, a Superintendência de Transporte Ferroviário optou por economia processual buscando alcançar determinado resultado com o emprego mínimo possível de atividades processuais, por tratar conjuntamente ambas as regulamentações, tendo em vista as semelhanças dos dispositivos contratuais, assim como o fato de estarem sob administração da mesma concessionária.

Ao final, no entanto, propõe-se a edição de duas Deliberações distintas, uma para cada concessão, vez que o acompanhamento pela Agência, bem como as especificidades e complexidade de levantamento para cada uma das ferrovias, são particulares e distintas entre si.

3. DOS FATOS

O presente processo é iniciado em 06 de dezembro de 2021 com a assinatura da NOTA TÉCNICA SEI N° 6258/2021/COAMA/GECOF/SUFER/DIR (SEI 706246) pelo Superintendente de Transporte Ferroviário, pelo Gerente de Fiscalização Econômico-Financeira, pelo Gerente de Projetos Ferroviários, pelo Gerente de Controle e Fiscalização de Infraestrutura e Serviços e pelo Coordenador de Ativos e Meio Ambiente. Tal Nota Técnica apresenta todas as premissas e definições consideradas na proposta de metodologia em discussão.

Na mesma data, foram juntados aos autos: Minuta de Deliberação COAMA (SE8782283), Minuta de Deliberação COAMA (SE8931414), Anexo ao Ato Específico da EFC (SEI9051036), Anexo ao Ato Específico da EFVM (SEI9051097) e RELATÓRIO À DIRETORIA (SEI N° 664/2021 (SEI n9063779). Por meio do Relatório à Diretoria, o processo foi encaminhado ao Gabinete com recomendação de

consulta à Procuradoria Federal junto à ANTT quanto ao atendimento dos requisitos legais e jurídicos pertinentes.

Também no mesmo dia, o Gabinete encaminhou os autos à Procuradoria Federal, conforme DESPACHO GAB (SEI 9066542).

No dia 08 de dezembro, a Procuradoria juntou aos autos a Nota. N° 01350/2021/PF-ANTT/PGF (SEI n° 9109115) concluindo que:

Inobstante tratar-se de questões estritamente técnicas, sobre as quais esta Procuradoria não possui competência para análise, me parece que as minutas de deliberação propostas pela SUFER atendem ao disposto no termo aditivo, ao estabelecerem regras para o levantamento da base de ativos, da elaboração do inventário de passivos, da orçamentação dos empreendimentos de materialidade relevante e de reequilíbrio econômico-financeiro. Ademais, segundo o que consta nos autos, a SUFER seguiu a mesma diretriz já utilizada na elaboração de "ato específico" anterior, no caso da Rumo Malha Paulista - n° 50500.060144/2020-12.

No mesmo dia, o processo foi incluído em pauta de sorteio. No dia seguinte, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição em reunião da Diretoria Colegiada, conforme Despacho CODIC (SEI 9120569).

No dia 13 de dezembro, a concessionária protocolizou na ANTT a Carta n. 574/REG-INFRA/2021 (50500.117629/2021-68, SEI [9175344](#)) confrontando alguns pontos da proposta de metodologia apresentada pela SUFER.

No dia 15 de dezembro, a SUFER juntou aos autos o DESPACHO GEPEF (SEI 9209148) apresentando suas considerações aos apontamentos apresentados pela Vale.

É o relatório.

4. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Conforme já relatado, esta Agência deve, com base na Cláusula 7 constante dos 3^{os} Termos Aditivos aos Contratos de Concessão da Estrada de Ferro Carajás - EFC e da Estrada de Ferro Vitória a Minas - EFVM, estabelecer os termos para orientar a realização de levantamento detalhado, pela concessionária, da Base de Ativos e da Base de Passivos das concessões. O objetivo de tal levantamento é confirmar as bases constantes nos anexos 6 e 7 dos aditivos.

7 Levantamento das Bases de Ativos e Passivos

7.1 A Concessionária deverá realizar levantamento detalhado da Base de Ativos e da Base de Passivos nos termos estabelecidos em ato específico da ANTT, com vistas à confirmação das informações constantes nos Anexos 6 e 7 deste 3º Termo Aditivo.

A Base de Ativos que integra o referido Anexo 6 consiste, conforme a NOTA TÉCNICA N° 6258/2021/COAMA/GECOF/SUFER/DIR, na relação de ativos listados no Relatório Auxiliar de Composição do Imobilizado em Andamento ("RACAI") e no Relatório Auxiliar do Imobilizado em Andamento ("RAIA"), apresentados pela Concessionária em observância ao Manual de Contabilidade do setor ferroviário, editado por esta Agência Reguladora.

O relatório do levantamento da Base de Ativos, a ser apresentado pela Concessionária nos termos da metodologia em discussão, terá como objetivo a permitir à ANTT, dentre outros aspectos, confirmar a existência dos ativos, bem como suas características e indispensabilidade à prestação do serviço público.

Ao final, a partir da decisão que a ANTT venha a proferir com vistas à aprovação do relatório do levantamento da Base de Ativos, havendo eventuais divergências entre a Base de Ativos constantes no aditivo contratual com aquela levantada pela concessionária, a Agência deverá promover o reequilíbrio econômico-financeiro por meio da alteração do Valor de Outorga com base em fórmula já constante no Aditivo Contratual:

7.6 Na decisão que aprovar o levantamento da Base de Ativos, a ANTT, no caso de eventuais divergências entre o apurado com base nas subcláusulas 7.1 e 7.2 e o apurado com base na subcláusula 7.3, promoverá o reequilíbrio econômico-financeiro por meio da alteração do Valor de Outorga, que se dará mediante a aplicação da fórmula a seguir:

$$V = \left\{ [(B - B')] * 1,1104 \left(\frac{t}{365} \right) \right\} * \left(\frac{1,0265^{(z-1)} * 0,0265}{1,0265^z - 1} \right)$$

Onde:

V = alteração no Valor de Outorga, promovido pelo prazo remanescente do Contrato de Concessão;

B = valor da Base de Ativos, constante do Anexo 6;

B' = valor da Base de Ativos, conforme decisão da ANTT que aprovar a Base de Ativos;

t = período entre a data de início de vigência deste 3º Termo Aditivo e a data em que se produzirá os efeitos no Valor de Outorga, nos termos da subcláusula 19.4.1, medido em dias; e

z = prazo remanescente do Contrato de Concessão, medido em trimestres.

Destaca-se que devem ser incluídos no relatório final da Base de Ativos os Empreendimentos de materialidade relevante, os quais devem ser apurados por meio da verificação dos valores com base no projeto *as built*, conforme procedimento específico:

7.3 Os Empreendimentos de materialidade relevante, os quais integrarão, na sua plenitude, o relatório final da Base de Ativos, serão apurados por meio da verificação dos valores com base no projeto *as built*, conforme procedimento específico.

Os Empreendimentos de materialidade relevante, que deverão integrar o relatório final da Base de Ativos, consistem, conforme os Termos Aditivos, nos projetos de investimento que tenham sido autorizados por esta Agência Reguladora. Esses empreendimentos serão apurados por meio da verificação de valores com base no projeto *as built*, devendo a orçamentação explicitar os custos diretos e as despesas indiretas incorridas na sua execução.

Da mesma forma, as eventuais divergências entre os valores constantes no Anexo 6 dos Aditivos e aqueles levantados pela concessionária e ratificados por esta Agência Reguladora deverão implicar reequilíbrio do econômico-financeiro do contrato por meio da alteração do Valor de Outorga.

Por outro lado, a Base de Passivos, Anexo 7, consiste na caracterização dos Passivos Ambientais gerados durante a execução do Contrato de Concessão Original.

O levantamento da Base de Passivos, portanto, explicitará aqueles que deverão ser solucionados pela Concessionária ao longo da execução do contrato de concessão e dentro de plano de ação e cronograma estabelecido pelos órgãos ambientais competentes, não gerando qualquer apuração para fins de alteração do Valor de Outorga.

As metodologias então propostas pela área técnica são divididas em quatro anexos, quais sejam:

- I. Metodologia para levantamento detalhado da base de ativos;
- II. Metodologia para elaboração do inventário da base de passivos;
- III. Metodologia para orçamentação dos empreendimentos de materialidade relevante com base nos projetos *as built*; e
- IV. Reequilíbrio Econômico-Financeiro.

Para a disciplina do levantamento da Base de Ativos, evidencia a metodologia que este deve ser realizado por empresa de auditoria independente contratada pela Concessionária, com comprovada atuação em companhias de capital aberto e registrada junto à Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

Deve ser destacado que, em linha com as disposições dos Termos Aditivos, cada ativo listado deve estar acompanhado de justificativa quanto à sua indispensabilidade à prestação do serviço público de transporte ferroviário associado à exploração da infraestrutura. Os ativos que não estiverem relacionados diretamente à prestação do serviço ou à exploração da infraestrutura serão considerados como não essenciais e, consequentemente, excluídos da Base de Ativos.

De maneira exemplificativa, a SUFER lista os seguintes ativos não essenciais: *“bens administrativos, tais como móveis, utensílios, veículos não ferroviários, bens em estoque, edificações administrativas, benfeitorias realizadas nestas edificações, terrenos e máquinas e equipamentos não relacionados ao serviço concedido”*.

Também deverão ser excluídos da listagem, dentre outros, os ativos classificados como inservíveis, obsoletos, de difícil recuperação, não encontrados e aqueles constituídos após dezembro de 2017.

Por outro lado, especifica a Superintendência que poderão ser considerados como essenciais os ativos relacionados aos investimentos realizados com o objetivo de garantir a segurança, a continuidade, a atualidade e a eficiência do serviço concedido.

Quanto à metodologia para elaboração do inventário da base de passivos, ressalta o documento que tal levantamento também deve ser realizado por empresa especializada independente, contratada pela Concessionária, que deverá ter experiência em estudos e projetos atinentes às disciplinas que envolvem os levantamentos.

Especifica o documento que são considerados como Passivos Ambientais, integrantes da Base de Passivos:

- As obrigações incorridas, dentro e fora da faixa de domínio, originadas pelo não atendimento às normativas de execução de obras, atividades de operação e à legislação ambiental vigente, bem como as causadas por terceiros e/ou processos naturais, desde que sempre com nexo de causalidade com a execução da atividade ferroviária, podendo acarretar dano ao bem concedido, à sociedade e ao meio ambiente;
- Os danos que decorrem da paralisação das atividades de operação ferroviária ao longo dos anos e que resultam na degradação ambiental por ausência de manutenção e vigilância fazendo surgir, por exemplo, erosões em taludes de cortes e aterros, assoreamentos de valas e canais, rios e reservatórios naturais de águas, áreas degradadas em geral que exigirão a contratação dos serviços de correção e proteção com alocação de mão-de-obra, equipamentos, materiais e demais recursos necessários à execução do objeto a ser contratado para recuperação e proteção de todas as ocorrências.

Para cada passivo, deve a concessionária apresentar também plano de intervenção para o saneamento da irregularidade.

Os passivos levantados, reitera-se, não geram qualquer apuração para fins de valoração da outorga.

No que se refere à metodologia para orçamentação dos empreendimentos de materialidade relevante com base nos projetos *as built*, especifica o documento que o levantamento deverá conter, com precisão, as características técnicas empregadas em cada etapa do empreendimento, incluindo os quadros de quantitativos e preços, de modo que possibilitem o confronto entre os quantitativos constantes nas planilhas orçamentárias e memoriais de cálculo apresentados pela Concessionária, e os efetivamente empregados nos projetos.

Sobre tal metodologia recaem as críticas apresentadas pela concessionária por meio da Carta n. 574/REG-INFRA/2021 (50500.117629/2021-68, SEI [9175344](#)). Em suma, aponta a Vale que os conceitos relativos à aprovação *ex ante* de projetos de investimento não devem ter aplicação absoluta na metodologia. De tal maneira, regras de a) custos unitários referenciados em bases oficiais; b) alíquotas predeterminadas e fórmulas apriorísticas para cálculo de despesas indiretas e dispêndios com serviços acessórios; ou c) presunção de fruição de benefícios tributários não seriam, a seu ver, aplicáveis, uma vez que, no projeto *as built*, as citadas estimativas e referências já teriam se convertido em gastos efetivamente incorridos, *“executados nas condições disponíveis no mercado quando de sua realização”*, bem como a carga tributária e os benefícios fiscais já teriam sido

efetivamente incorridos.

No entendimento da concessionária, portanto, a apuração dos valores referentes aos empreendimentos deve considerar os custos e despesas efetivamente suportados pela concessionária na sua constituição, bem como as características concretas do empreendimento, como, por exemplo, os elementos climáticos, regionais e operacionais concernentes à localização do projeto, além de especificidades próprias da malha ferroviária, relacionadas, por exemplo, ao tipo de carga majoritariamente transportado.

Em resposta, a SUFER, por meio do DESPACHO GEPEF (SE209148), esclareceu que o 3º Termo Aditivo não aduz o simples acolhimento dos gastos efetivamente suportados pela Concessionária na constituição dos empreendimentos. Em verdade, o referido Termo dispõe, em sua subcláusula 7.3, que "os Empreendimentos de materialidade relevante [...] serão apurados por meio da verificação dos valores com base no **projeto as built**, conforme procedimento específico" e que "os critérios de análise da orçamentação seguirão a regulamentação vigente da ANTT".

Ainda, esclareceu a superintendência que as tabelas referenciais consideram, sim, características regionais em seus custos, "cuja composição ainda permitem a inclusão de fatores de interferência de tráfego e de momentos extraordinários de transporte". Conforme o item 5.1 do Anexo, a concessionária possui a discricionariedade de apresentar suas próprias referências de custos, devidamente fundamentada, alternativamente àquelas oficiais, as quais serão devidamente avaliadas pela equipe técnica.

5.1. A análise considerará as referências oficiais de custos ou, **alternativamente, as referências da própria Concessionária, desde que aceita pela equipe técnica a fundamentação apresentada.**

A Vale confronta ainda em sua missiva o abono das alíquotas de PIS e CONFINS na composição dos Benefícios e Despesas Indiretas - BDI de materiais e serviços, o qual teria o propósito de incorporar o benefício do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura - REIDI no orçamento. Argumenta a concessionária que, no estágio do projeto *as built*, as alíquotas tributárias efetivamente incorridas já seriam conhecidas e deveriam ser consideradas na metodologia.

Contudo, conforme deixa claro o item 3.11, alíquotas diferenciadas podem ser consideradas na orçamentação, desde que devidamente comprovadas:

3.11 Desta forma, para garantir o benefício do REIDI no orçamento, será aplicado o abono das alíquotas de PIS e COFINS na composição do BDI de materiais e serviços, além de uma redução de 9,25% (nove vírgula vinte e cinco por cento) no custo de aquisição de insumos, materiais e equipamentos significativos, **ou alíquotas diferenciadas apresentadas pela Concessionária, se devidamente comprovadas.**

A unidade técnica considerou, como cenário ordinário, que os empreendimentos de materialidade relevante se enquadrariam como beneficiários do REIDI, estabelecendo então que deveria ser realizado o abono das alíquotas de PIS e de COFINS na composição do BDI de materiais e serviços. No entanto, conforme apresentado, há a previsão no regulamento de hipótese alternativa, bastando a devida comprovação pela concessionária.

Por fim, questiona a Vale a desconsideração, no valor do orçamento, dos bens e despesas resultantes dos processos de desapropriações, reassentamentos, compensações, remoção de interferências e indenizações das populações vulneráveis. Complementa a concessionária que a essencialidade dessas despesas para a prestação do serviço pública é reconhecida no Anexo I, referente ao levantamento da Base de Ativos.

Explicou a SUFER, no entanto, que, de forma oposta à arguida, os bens e despesas decorrentes das licenças ambientais válidas, dos processos de desapropriações, reassentamentos, compensações, remoção de interferências e indenizações das populações vulneráveis, poderão ser considerados essenciais à prestação do serviço de transporte ferroviário, estando explicitamente relacionados na metodologia para levantamento da Base de Ativos, conforme item 3.1.5:

3.1.5 Poderão ser considerados essenciais à prestação do serviço de transporte ferroviário os ativos relacionados aos investimentos realizados com o objetivo de garantir a segurança, a continuidade, a atualidade e a eficiência do serviço concedido, tais como:

[...]

(vii) Licenças ambientais válidas; e

(viii) Bens e despesas resultantes de processos de desapropriações, reassentamentos, compensações, remoção de interferências, indenizações das populações vulneráveis.

A exclusão, portanto, de tais bens e despesas no projeto *as built* - Anexo III -se propõe, conforme explanação da SUFER, a evitar sua consideração em duplicidade e, conseqüentemente, em alteração desproporcional do valor de outorga.

Superada a discussão dos empreendimentos de materialidade relevante, o Anexo IV, referente ao reequilíbrio econômico-financeiro, por fim, define, de forma precisa, o cálculo do valor final da Base de Ativos para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, que corresponderá ao somatório do:

- (+) saldo contábil dos ativos listados no Anexo 6 dos Termos Aditivos;
- (-) saldo contábil dos ativos identificados no levantamento da Base de Ativos;
- (+) valor apurado pela ANTT para a execução dos Empreendimentos de materialidade relevante, devidamente depreciado, nos termos de fórmula definida.

Instada a se manifestar, a Procuradoria Federal junto à Agência, por meio da Nota n. 01350/2021/PF-ANTT/PGF entendeu que a proposta atende ao disposto nos Termos Aditivos e seguiu diretriz já adotada e aprovada anteriormente - caso da Rumo Malha Paulista, tratada no processo n. 50500.060144/2020-12.

Diante do exposto, considerando as manifestações técnicas citadas, cujos argumentos ora são

adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei no 9.784, de 1999, e as devidas elucidações apresentadas pela área técnica aos questionamentos da concessionária, acolho a proposta de metodologia para o levantamento detalhado das Bases de Ativos e Passivos, assim como para a apuração dos Empreendimentos de materialidade relevante, a ser realizado pela Concessionária Vale S.A., nos termos dos documentos SEI ns.9051036 e 9051097, em cumprimento ao disposto nas Cláusulas Sétimas do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Estrada de Ferro Carajás - EFC e do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas - EFVM.

5. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Diante do exposto, VOTO por APROVAR as propostas de:

- metodologia para o levantamento detalhado das Bases de Ativos e Passivos, assim como para a apuração dos Empreendimentos de materialidade relevante, a ser realizado pela Concessionária Vale S.A., nos termos dos Anexos I, II, III e IV do documento SEI n. 9051097, em cumprimento ao disposto na Cláusula Sétima do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Estrada de Ferro Vitória à Minas, na forma da MINUTA DE DELIBERAÇÃO DFR (SEI nº 9225467); e
- metodologia para o levantamento detalhado das Bases de Ativos e Passivos, assim como para a apuração dos Empreendimentos de materialidade relevante, a ser realizado pela Concessionária Vale S.A., nos termos dos Anexos I, II, III e IV do documento SEI n. 9051036, em cumprimento ao disposto na Cláusula Sétima do Contrato de Concessão da Estrada de Ferro Carajás, na forma da MINUTA DE DELIBERAÇÃO DFR (SEI nº 9225460).

Brasília, 16 de dezembro de 2021.

FÁBIO ROGÉRIO TEIXEIRA DIAS DE ALMEIDA CARVALHO
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FABIO ROGERIO TEIXEIRA DIAS DE ALMEIDA CARVALHO, Diretor**, em 16/12/2021, às 13:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **9225492** e o código CRC **16D1029F**.

Referência: Processo nº 50500.104551/2021-11

SEI nº 9225492

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

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