



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTAÇÃO À DIRETORIA

NÚMERO: 95/2024

OBJETO: LEVANTAMENTO DA BASE DE ATIVOS E PASSIVOS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO FERROVIÁRIA

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 50500.163409/2024-59

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta, formulada pela Superintendência de Transporte Ferroviário, da descrição das etapas necessárias para a análise e validação do Levantamento da Base de ativos e Passivos – LBAP, relativo aos contratos de concessão de ferrovias.

2. DOS FATOS

2.1. O presente processo foi inaugurado por meio do Despacho 25281046, lavrado pelo Superintendente de Transporte Ferroviário, complementado pelo Despacho 25616557.

2.2. Ato contínuo, em razão de ordem emanada do Senhor Diretor-Geral, conforme registrado no Despacho 25589214, a matéria foi incluída na pauta da 107ª Reunião de Diretoria Administrativa, realizada no dia 09 de setembro de 2024. Todavia, não foi deliberado na referida sessão de julgamento, segundo se extrai da Certidão 25791903, razão pela qual incluída na pauta da 110ª RDA, ocorrida no dia 30 de setembro de 2024, ocasião em que formulei pedido de vista, consoante grafado na Certidão de Julgamento 26309197.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Os fundamentos básicos da proposta em causa estão lançados no citado Despacho 25281046, do qual se extraem os seguintes excertos:

1. Trata o presente despacho de apresentação, à Diretoria Colegiada, da descrição das etapas necessárias para a apresentação do Levantamento da Base de Ativos e Passivos (LBAP), relativamente aos contratos de concessão de ferrovias que tem a previsão dessa obrigação. Além disso, será ainda descrito, para análise, o rito processual que vem sendo adotado pela Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER para avaliar a documentação entregue por cada uma das concessionárias que contém essa obrigação contratual.
2. Importa inicialmente destacar que os contratos de concessão de ferrovia que tem essa previsão contratual são: **RUMO MALHA OESTE S/A (RMO), RUM MALHA PAULISTA S/A (RMP), MRS Logística S/A (MRS), Estrada de Ferro Vitória à Minas (EFVM), Estrada de Ferro Carajás (EFC) e Transnordestina Logística (TLSA)**. No caso dos contratos da RMP, EFC, EFVM e MRS, o procedimento para o levantamento do LBAP ocorreu por meio da publicação de deliberações para cada uma dessas concessionárias, respectivamente: **Deliberação nº 178/2021, Deliberação nº 439/2021, Deliberação nº 440/2021 e Deliberação nº 215/2023**. Já no caso das malhas administradas pela TLSA e RMO, o procedimento do LBAP, foi inserido por meio de Termo Aditivo aos respectivos Contratos de Concessão, no caso da TLSA no **1º Termo Aditivo no Contrato de Concessão da TLSA** e na RMO no **2º e 3º Termo Aditivo do Contrato de Concessão da RMO**.
3. Todos esses atos administrativos, Deliberações e Termos de Aditivos, nos termos do Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, foram devidamente deliberados e aprovados pela Diretoria Colegiada da Agência.
4. De acordo com esses atos administrativos, tem-se como regra geral o seguinte rito para a apresentação pelas concessionárias do Levantamento da Base de Ativos e Passivos.
 - a) A Concessionária deverá apresentar o Levantamento da Base de Ativos e Passivos de forma detalhada, nos termos dos atos administrativos aprovados pela ANTT;
 - b) Os **relatórios circunstanciados do LBAP deverão ser elaborados por empresa (s) independente (s)** em conformidade com o referido ato administrativo;
 - c) A Concessionária poderá propor eventuais ajustes ou adaptações na metodologia, devidamente justificadas, e submetê-las à ANTT para decisão final sobre o assunto; e
 - d) Se a Concessionária apresentar os relatórios do levantamento da Base de Ativos e da Base de Passivos de forma incompleta ou em desacordo com o disposto no ato administrativo, ficará sujeita à aplicação das sanções contratuais e administrativas cabíveis.
5. Quanto à Base de Ativos, a Metodologia para o seu levantamento, de acordo com o respectivo ato administrativo, determina que deverá 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.
6. Por sua vez, quanto à Base de Passivos, a Metodologia para o seu levantamento, de acordo com o respectivo ato administrativo, determina que deverá ser realizado o levantamento detalhado da Base de Passivos por empresa independente especializada, contratada pela Concessionária. A empresa deverá ter experiência em estudos e projetos atinentes às disciplinas que envolvem os levantamentos.
7. A Concessionária deverá dar prévio conhecimento à ANTT, das empresas que serão contratadas para elaborar os relatórios circunstanciados do LBAP.
8. Nesse sentido, tais relatórios circunstanciados devem ser elaborados e atestados por empresas independentes. Assim, os atestes dos resultados apresentados nos citados relatórios devem ser, única e exclusivamente, de atribuição das empresas independentes, em que pese a natural interação entre a Concessionária e a empresa independente no tocante à disponibilização de documentos, reuniões e discussões técnicas.
9. Contudo, os atos administrativos publicados preveem a possibilidade da Concessionária apresentar, nos autos do processo, esclarecimentos e posicionamentos próprios, APARTADAMENTE, com eventuais sugestões de ajustes ou adaptações na metodologia estabelecida, que serão avaliados pela ANTT no decorrer dos trâmites cabíveis, sendo a decisão final da Agência. Tais ajustes ou adaptações propostos pela Concessionária, devem ser apresentados de forma apartada dos Relatórios Circunstanciados do LBAP.

3.2. Na sequência da aludida manifestação técnica, submete-se à validação da Diretoria Colegiada o rito processual adotado pela SUFER na fase de avaliação e manifestação da documentação apresentada no LBAP, entregue por cada uma das concessionárias, em face das respectivas obrigações contratuais e regulamentares.

3.3. Vê-se que a proposta gestada no âmbito da Superintendência de Transporte Ferroviário encontra seu lastro nos fundamentos técnicos e jurídico-contratuais indicados no aludido despacho inaugural destes autos, razão pelas qual se concluiu pela tecnicidade e juridicidade do ato projetado.

3.4. Nada obstante, entendo oportunos os aperfeiçoamentos a seguir destacados.

Item 9. do Despacho:

Redação original:

9. Contudo, os atos administrativos publicados preveem a possibilidade de a Concessionária apresentar, nos autos do processo, esclarecimentos e posicionamentos próprios, APARTADAMENTE, com eventuais sugestões de ajustes ou adaptações na metodologia estabelecida, que serão avaliados pela ANTT no decorrer dos trâmites cabíveis, sendo a decisão final da Agência. Tais ajustes ou adaptações propostos pela Concessionária, devem ser apresentados de forma apartada dos Relatórios Circunstanciados do LBAP.

Proposta:

9. Isso posto, cumpre destacar que os atos administrativos publicados preveem a possibilidade de a Concessionária apresentar, nos autos do processo, esclarecimentos e posicionamentos próprios, com eventuais sugestões de ajustes ou adaptações na metodologia estabelecida, que serão avaliados pela ANTT no decorrer dos trâmites cabíveis, sendo a decisão final da Agência. Contudo, visando prover segurança jurídica às partes, é fundamental que as avaliações das Bases de Passivo e Ativo sejam avaliadas com base em procedimento a ser definido pela Diretoria Colegiada, conforme cada caso e, eventualmente, com a oitiva do Ministério do Transportes, podendo considerar, inclusive, no todo ou em parte, a metodologia definida pelo Tribunal de Contas da União, por meio de solução consensual, no âmbito do TC 000.855/2023-5.

Justificativa:

Os atos administrativos exarados pela ANTT, bem como os Termos Aditivos que dispõem sobre a apresentação do LBAP não determinam que os ajustes eventualmente propostos pela concessionária, acompanhados de suas justificativas, sejam apresentados de forma apartada. A exigência de apresentar os ajustes metodológicos, conforme previsto nos atos administrativos ou Termos Aditivos, de forma apartada, extrapola o normativo vigente, gerando insegurança jurídica às empresas envolvidas.

Ademais, esta inovação não foi discutida com as concessionárias, cerceando o direito de ampla defesa e contraditório de um assunto de alta relevância e materialidade.

Item 12. do Despacho:

Redação original:

12. O rito processual inicia-se com o protocolo da documentação do LBAP pela Concessionária, o qual será submetido à fase de Análise de Admissibilidade, consistindo das seguintes etapas:

- a) Etapa 1: Instauração do Processo - O processo é aberto com o protocolo por parte da concessionária da documentação relativa ao Levantamento da Base de Ativos e Passivos;
- b) Etapa 2: Análise de Admissibilidade - Consiste na avaliação pela Unidade Técnica se a documentação protocolada pela Concessionária (relatórios circunstanciados do LBAP) está apresentada de forma completa e de acordo com o disposto no referido ato administrativo, de forma a permitir o aprofundamento na análise de mérito;
- c) Etapa 3: Constatação de Inconformidades - Constatada que a documentação está incompleta ou em desacordo com o disposto no ato administrativo, a SUFER notifica a concessionária, uma única vez, apontando de forma detalhada as inconsistências verificadas, tanto em termos de incompletude das informações assim como a apresentação de informações em desacordo com o ato administrativo. Nessa etapa é concedido prazo para a concessionária promover as correções das inconsistências verificadas e reapresentar novamente à ANTT;
- d) Etapa 4: Nova Análise de Admissibilidade - Após o envio da documentação corrigida pela Concessionária, a Unidade Técnica avalia novamente se a documentação protocolada pela Concessionária (relatórios do LBAP) está apresentada de forma completa e de acordo com o disposto neste ato administrativo;
- e) Etapa 5: Relatório de Encerramento da Análise de Admissibilidade - Encerra-se a Etapa de Análise de Admissibilidade com a elaboração do Relatório de Análise de Admissibilidade, que poderá concluir: (i) a documentação do LBAP encontra-se completa e de acordo com o disposto no ato administrativo; ou (ii) a documentação do LBAP encontra-se incompleta e em desacordo com o disposto no ato administrativo;

Proposta:

12. O rito processual inicia-se com o protocolo da documentação do LBAP pela Concessionária, o qual será submetido à fase de Análise de Admissibilidade, consistindo das seguintes etapas:

- a) Etapa 1: Instauração do Processo - O processo é aberto com o protocolo por parte da concessionária da documentação relativa ao Levantamento da Base de Ativos e Passivos;
- b) Etapa 2: Análise de Admissibilidade - Consiste na avaliação pela Unidade Técnica se a documentação protocolada pela Concessionária (relatórios circunstanciados do LBAP) está apresentada de forma completa e de acordo com o disposto no referido ato administrativo, acompanhada de eventuais sugestões de ajustes ou adaptações na metodologia estabelecida, de forma a permitir o aprofundamento na análise de mérito;
- c) Etapa 3: Constatação de Inconformidades - Constatada que a documentação está incompleta ou em desacordo com o disposto no ato administrativo, a SUFER notifica a concessionária, uma única vez, apontando de forma detalhada as inconsistências verificadas, tanto em termos de incompletude das informações assim como a apresentação de informações em desacordo com o ato administrativo, apontando motivadamente quais sugestões ou adaptações metodológicas não podem ser aceitas. Nessa etapa é concedido prazo para a concessionária promover as correções das inconsistências verificadas e reapresentar novamente à ANTT ou apresentar contrarrazões;
- d) Etapa 4: Nova Análise de Admissibilidade - Após o envio da documentação corrigida ou das contrarrazões pela Concessionária, a Unidade Técnica avalia novamente se a documentação protocolada pela Concessionária (relatórios do LBAP) está apresentada de forma completa e de acordo com o disposto neste ato administrativo;
- e) Etapa 5: Relatório de Encerramento da Análise de Admissibilidade - Encerra-se a Etapa de Análise de Admissibilidade com a elaboração do Relatório de Análise de Admissibilidade, que poderá concluir: (i) a documentação do LBAP encontra-se completa e de acordo com o disposto no ato administrativo com ou sem ressalvas; ou (ii) a documentação do LBAP encontra-se incompleta e em desacordo com o disposto no ato administrativo;
- e) Etapa 6: Decisão Diretoria Colegiada – Após manifestação jurídica da Procuradoria da ANTT, a Diretoria Colegiada delibera acerca da admissibilidade, decidindo, caso necessário, sobre a metodologia e parâmetros a serem considerados para o LBPA.

Item 15. do Despacho:

Redação original:

15. O que os atos administrativos da ANTT permitem é que a Concessionária proponha eventuais ajustes ou adaptações na metodologia, devidamente justificados, e os submeta à ANTT para decisão final sobre o assunto. Essas proposições de ajustes ou adaptações devem ser apresentadas em um documento elaborado pela Concessionária, apartado dos Relatórios Circunstanciados do LBAP, o qual será cotejado pela ANTT com os Relatórios LBAP, de forma que seja possível a análise do mérito pela ANTT das alterações propostas pela concessionária. Assim pode-se afirmar que **nunca, e aqui frise-se, nunca, a proposta de ajuste ou adaptação pode substituir os Relatórios do LBAP realizados pelas empresas independentes.**

Proposta:

15. O que os atos administrativos da ANTT permitem é que a Concessionária proponha eventuais ajustes ou adaptações na metodologia, devidamente justificados, e os submeta à ANTT para decisão final sobre o assunto, acompanhado de Pareceres das Unidade Técnica e Jurídica da ANTT. Uma vez estabelecida a metodologia a ser considerada no caso concreto, por meio de Deliberação da Diretoria Colegiada, os autos retornam à Unidade Técnica, que após análise, determinará eventuais ajustes a serem promovidos pela Concessionária para levantar, conforme a metodologia estabelecida pela Diretoria Colegiada no caso concreto, os valores do LBAP. É certo que tais ajustes deverão ser atestados por empresa de Auditoria Independente.

Justificativa:

A apresentação apartada do LBAP, elaborado por empresa de auditoria independente, e da proposta de ajustes pela concessionária, de forma apartada, não se mostra razoável pelas seguintes razões.

Primeiro, não se deve olvidar que a os normativos vigentes não determinam que os ajustes propostos pela Concessionária devem ser apresentados, de forma apartada da empresa de Auditoria Independente, o que pode gerar ampla discussão jurídica acerca do assunto.

Segundo, o LBAP apresenta custos relevantes para sua elaboração, pois exige trabalhos de campo de trechos ferroviários extensos, bem como o inventário detalhados de uma grande quantidade de ativos, os quais são elaborados por empresa de Auditoria Independente. A apresentação, concomitante, da LBAP por uma empresa contratada e os ajustes (da LBAP) propostos pela concessionária, antes da decisão da ANTT sobre a qual a metodologia e o procedimento a serem considerados resultará em aumento considerável de custos às concessionárias, o que não se mostra adequado.

Terceiro, em termos de economia processual, o procedimento constante do Despacho também não se mostra adequado, pois, não se deve desprezar a possibilidade de a Diretoria Colegiada acatar, em parte, a proposta de ajustes da concessionária e, ao mesmo tempo, considerar outras da LBAP apresentada pela empresa de Auditoria Independente, tendo em vista as particularidades de cada caso. Neste caso, deverá ser apresentada nova LBAP, de modo a compatibilizar a LBAP inicialmente entregue à decisão da ANTT acerca da metodologia e dos parâmetros a serem considerados, gerando em custos adicionais à concessionária e consumo de tempo considerável na análise processual.

Desta forma, considerando o princípio da economia processual, bem como a redução de custos redundantes a serem suportados pelas concessionárias, sugere-se, que após a análise de admissibilidade, eventuais ajustes propostos pela concessionária sejam analisados pela Unidade Técnica, por meio de Pareceres da Unidade Técnica e Jurídica da ANTT. Em seguida, recomenda-se o encaminhamento dos autos à apreciação do Colegiado.

Uma vez, estabelecida a metodologia e os parâmetros a serem considerados no caso concreto, por meio de ato da Diretoria Colegiada, sugere-se o retorno dos autos à Unidade Técnica que, por meio de diligência, poderá solicitar eventuais ajustes para apresentação final da LBAP, de acordo com a metodologia e os critérios estabelecidos por Ato Administrativo da ANTT.

Item 21. do Despacho:

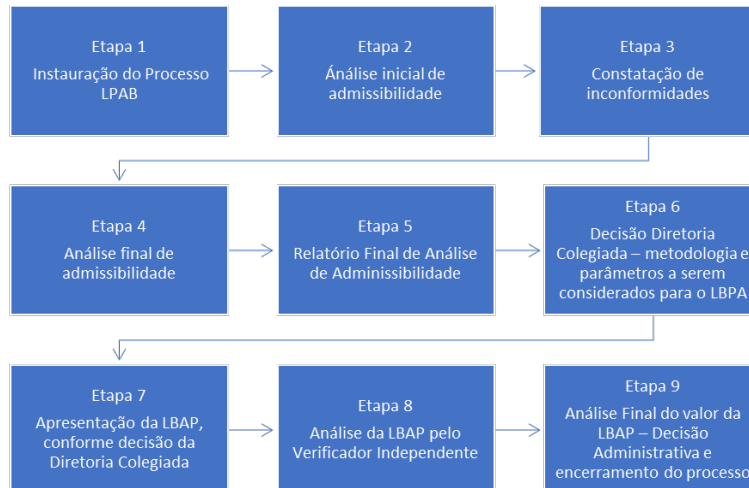
Redação original:

21. Pelo exposto, submetemos à avaliação desta Diretoria Colegiada o processo que vem sendo adotado pela SUFER, acompanhado do diagrama de linha tempo mostrado na Figura 1 abaixo, estabelecendo os prazos indicativos para cada uma das Etapas descritas no presente despacho.

Proposta:

21. Pelo exposto, submete-se à Diretoria Colegiada o processo a ser considerado pela ANTT na avaliação do LBAP, acompanhado do diagrama mostrado na Figura 1 abaixo.

(...)



3.5. Por fim, diante do conteúdo das prescrições que serão ventiladas por meio do ato proposto, entendo que o instrumento adequado para a veiculação da norma projetada é a portaria, a ser emitida pelo Superintendente de Transporte Ferroviário, a exemplo da Portaria nº 15, de 27 de outubro de 2023, bem como da Portaria nº 16, de 09 de novembro de 2023, nos termos do artigo 105, inciso VI, "b", do Regimento Interno, se não, vejamos:

Art. 105. As manifestações da ANTT ocorrerão mediante os seguintes instrumentos:

(...)

VI - Portaria - ato emanado:

(...)

b) dos titulares das unidades organizacionais constantes do art. 7º, para a execução de atividades administrativas das respectivas unidades.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Com estas considerações, **VOTO** por aprovar, com a incorporação dos aperfeiçoamentos ora trazidos, o procedimento para a análise e validação do Levantamento da Base de ativos e Passivos – LBAP, relativo aos contratos de concessão de ferrovias, determinando-se à SUFER que promova a edição de portaria, nos termos do artigo 105, inciso VI, "b", do Regimento Interno, para a veiculação do ato proposto.

Brasília, 14 de outubro de 2024.

(assinado eletronicamente)
GUILHERME THEO SAMPAIO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 14/10/2024, às 15:05, 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 **26617174** e o código CRC **CC027F31**.

Referência: Processo nº 50500.163409/2024-59

SEI nº 26617174

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166
CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br