

RELATORIA: DMR

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 096/2017

OBJETO: AUTORIZAR ABERTURA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COM O OBJETIVO DE TORNAR PÚBLICO E COLHER CONTRIBUIÇÕES À MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE DISPÕE SOBRE A EXPLORAÇÃO DE PROJETOS ASSOCIADOS PELAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS.

ORIGEM: GEAFI/SUFER

PROCESSO (S): 50500.012231/2006-05


PROPOSIÇÃO PRG: PARECER Nº 01288/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, DE 12 DE JULHO DE 2017.

PROPOSIÇÃO DMR: PELA APROVAÇÃO.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta de abertura de Audiência Pública, com o objetivo de tornar público e colher contribuições à minuta de Resolução que dispõe sobre a exploração de projetos associados pelas concessionárias de serviço público de transporte ferroviário de cargas.


BSM

II – DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

Após longo período de discussão no âmbito interno, foi dado prosseguimento ao tema com a Agenda Regulatória 2015/2016, Eixo Temático 1, projeto 1.7 “Receitas Alternativas”, tendo sido publicado em 2014 o Aviso da realização da Consulta Pública nº 002/2014 (Diário Oficial da União – D.O.U, Seção 3, pág. 216, de 07 de novembro de 2014 – Processo Administrativo nº 50500.213020/2014-90), franqueando aos interessados a apresentação de manifestação no período de 10/11 a 12/12/2014, com vistas a obter subsídios para o aprimoramento da minuta de Resolução sobre a exploração de atividades geradoras de Receitas Alternativas em concessionárias de serviço público de transporte ferroviário de cargas.

As análises técnicas que embasaram a proposta de Resolução objeto da Consulta Pública 002/2014 estão consubstanciadas nas Notas Técnicas nº 005/2014/SUREG-SUFER/ANTT (fls. 282/296) e 006/2014/SUREG-SUFER/ANTT (fls. 308/314).

Após o recebimento das contribuições, dos trâmites processuais internos e da elaboração da Análise de Impacto Regulatório – AIR, a SUREG, por meio do Memorando nº 002/2016/GEMEQ/SUREG (fl. 128), consultou a Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas – SUFER sobre a manutenção do projeto 1.7 “Receitas Alternativas” na Agenda Regulatória 2015/2016, por ocasião da revisão ordinária da mesma.

Por meio do Despacho nº 072/2016/GEROF/SUFER/ANTT (fl. 129), a SUFER informou que diante das limitações de recursos humanos para execução dos seus projetos, entendeu ser inviável a absorção do tema “Receita Alternativas” pela Superintendência, e propôs à SUREG que o tema fosse excluído da revisão ordinária da Agenda Regulatória 2015/2016 e que o mesmo constasse do Banco de Temas daquela Agenda. A realocação do tema foi aprovada mediante a Resolução ANTT nº 5.039, de 3 de março de 2016.

A Comissão designada pela Deliberação nº 316, de 30 de outubro de 2014, para condução dos trabalhos da Consulta Pública 002/2014, diante da dificuldade apresentada pela SUFER e visando dar prosseguimento a todos os projetos da Agenda Regulatória ANTT 2015/2016, sugeriu que a Minuta de Resolução, objeto da Consulta Pública nº 002/2014, não

fosse aprovada e publicada, tendo em vista que a análise das contribuições ficou prejudicada em face da publicação da Resolução ANTT nº 5.039/2016. Recomendou, portanto, a publicação da Análise de Impacto Regulatório - AIR no sítio eletrônico da ANTT, tendo em vista que tal documento consolida as principais informações pertinentes à Consulta Pública nº 002/2014 e que as contribuições recebidas fossem consideradas quando da retomada do assunto pela Agência.

O Relatório Final da Consulta Pública nº 002/2014 foi aprovado pela Deliberação nº 172, de 7 de julho de 2016 e toda documentação decorrente encontra-se publicada no sítio eletrônico da ANTT.

Ato contínuo, a SUFER, por meio do Despacho nº 0559, de 14 de março de 2017 (fl. 366), considerando o teor da Nota nº 002/2016 – AUDIT (fls. 361/365) que registra, dentre outras, a necessidade de normativo sobre Receitas Alternativas, encaminhou o processo nº 50500.012231/2006-05 à Gerência de Fiscalização Econômico-financeira – GEAFI, para que se dê prosseguimento à regulamentação do tema, com a elaboração de proposta de Resolução à luz dos estudos constantes dos presentes autos. Não foi mencionado no Despacho, porém, vale lembrar, inclusive, que a matéria já foi objeto de Acórdão do Tribunal de Contas de União – TCU, determinando a regulamentação.

Por meio da Nota Técnica nº 020/2017/GEAFI/SUFER/ANTT, de 09 de junho de 2017 (fls. 367/379), e após longo período de discussão sobre o tema “receitas alternativas” no âmbito do presente procedimento administrativo, foi possível alcançar o entendimento de que a proposta de regulamentação levada a efeito nesta oportunidade deve abranger, no mínimo, os seguintes aspectos:

1) Definição do que vem a ser “Projeto Associado” e “Receita Alternativa Líquida” aqui entendidos como sendo: Projeto Associado - atividade decorrente de prestação de serviço que enseja o recebimento, pelas concessionárias, de receitas diversas daquelas provenientes de frete ferroviário, operações acessórias, tráfego mútuo ou direito de passagem; e Receita Alternativa Líquida: base de cálculo sobre a qual incidirá o percentual a ser recolhido aos cofres público ou seja: a receita total proveniente de projetos associados deduzida dos tributos que incidem sobre essa receita.



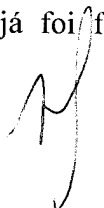
BSM

2) Universos dos contratos de concessão abrangidos pela norma. Em que pese existam Contratos de Concessão de ferrovias que não preveem cláusula de exploração de projetos associados, casos da Rumo Malha Norte S/A, Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A, VALE S/A – Estrada de Ferro Carajás e VALE S/A – Estrada de Ferro Vitória a Minas, entende-se que a regulamentação pode ser abrangente e se estender também a tais contratos, de modo que receitas eventuais provenientes dessa origem possam favorecer à modicidade tarifária, cumprindo, assim, os preceitos da Lei nº 8.987/1995 no tocante à matéria.

3) Casos de exigência de autorização prévia para a exploração de Projetos Associados. Todos os contratos firmados pelas concessionárias com terceiros para exploração de projetos associados, via de regra, devem ser submetidos previamente à anuência da ANTT, é o que estabelece a maioria dos contratos de concessão das ferrovias. Essa prática, entretanto, não tem se verificado com frequência ao longo desses anos de concessão.

Em face dessa realidade, o olhar da Concedente haveria de ser os impactos dos Projetos Associados na continuidade da prestação do serviço público de transporte ferroviário. Nesse sentido, até para que se dê celeridade ao processo, optou-se na proposta normativa por submeter ao escrutínio da Concedente os contratos que envolvam bens da concessão dos quais a destinação diversa pode representar, potencialmente, impactos na prestação do serviço público de transporte ferroviário, tais como: material rodante; armazéns e terminais; oficinas e pátios.

4) Fixação do percentual de participação do Poder Público sobre a Receita Alternativa Líquida. Quanto aos percentuais de participação do Poder Público sobre a receita alternativa líquida decorrente de projetos associados, registre-se que a maioria dos contratos atuais estabelecem um intervalo entre 3% (três por cento) e 10% (dez por cento) de participação, ficando à cargo da ANTT, em cada caso, a fixação desse percentual em função da natureza e rentabilidade da atividade. A exceção a essa regra está contida nos contratos mais recentes firmados com a VALEC, referentes à Ferrovia Norte-Sul, à Ferrovia de Integração Oeste-Leste e à subconcessão Ferrovia Norte Sul S/A, cujo percentual de participação do Poder Público já foi fixado contratualmente em 7% (sete por cento).

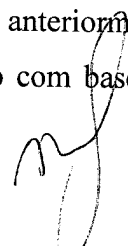


Pelo Exposto na Nota Técnica nº 020/2017/GEAFI/SUFER, entende-se adequado que para os contratos em que há previsão de repasse ao Poder Público de 3% a 10% das receitas alternativas registradas pela concessionária, seja definido percentual único de repasse da ordem de 8,5% (oito vírgula cinco por cento). Para os contratos em que o percentual de participação do Poder Público já foi fixado contratualmente em 7% (sete por cento) prevalece esse percentual.

5) Fixação de um valor de referência para recolhimento aos cofres públicos em parcela única ou em parcelas mensais (pelo regime de competência). No presente, existe um volume razoável de contratos específicos firmados pelas concessionárias para exploração de projetos associados, cuja vigência se estende ao final do Contrato de Concessão, geralmente que ensejam a percepção de receitas alternativas em contraprestações anuais e de valores muito baixos (a exemplo dos contratos atinentes à cessão da faixa de domínio), o que requer do órgão regulador e das próprias concessionárias custos de acompanhamento, controle e fiscalização de recolhimentos pouco compatíveis com o retorno proporcionado por esses pequenos contratos.

Um levantamento realizado com base em 311 observações de contratos específicos disponíveis nos controles internos da ANTT, atinentes à concessionária MRS – uma das Concessões Ferroviária que mais percebe receitas alternativas – revelou que 80% (oitenta por cento) desses contratos de receita alternativa envolve valores relativamente pequenos, que representam apenas 8% do total de recursos envolvidos nesses contratos observados, fato que se traduziu na informação de que 80% dos contratos observados tem valor total de até R\$ 430.000,00 (quatrocentos e trinta mil reais), valor já devidamente atualizado para preços de fevereiro/2017.

O objetivo desse levantamento foi estabelecer um valor referencial de corte, de forma que o recolhimento ao Poder Público para os contratos com valores abaixo de R\$ R\$ 430.000,00 (quatrocentos e trinta mil reais) sejam realizados em única parcela, a partir do valor total do contrato. Para contratos com valores acima dessa cifra, os recolhimentos não de ser efetivados mensalmente observando o Regime de Competência da receita deles advindas. Essa proposta normativa, também amplia esse procedimento para os contratos firmados anteriormente à vigência da norma, situação na qual as concessionárias farão o recolhimento com base no prospectivo das receitas alternativas vincendas dos contratos específicos.



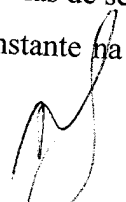
Acredita-se que com esse procedimento haverá maior racionalidade do processo, com economia nos custos de controle, tanto para a Concedente quanto para o Concessionário

6) Distribuição do valor devido ao Poder Público entre os órgãos e entidades beneficiárias do crédito. Os contratos oriundos da Rede Ferroviária Federal estabelecem a destinação do valor devido na proporção de 5% (cinco por cento) para a UNIÃO e 95% (noventa e cinco por cento) para a RFFSA; os contratos firmados com a VALEC, fixam a distribuição em 50% (cinquenta por cento) para a CONCESSIONÁRIA e 50% (cinquenta por cento) para o CONCEDENTE; já o contrato firmado com a TLSA fixa a destinação em 5% (cinco por cento) para a CONCEDENTE e 95% (noventa e cinco por cento) para o DNIT.

A regulamentação proposta dispõe que a distribuição dos valores a título de participação do Poder Público sobre as receitas alternativas deverá ocorrer conforme estipulado em cada Contrato de Concessão, sendo hoje possível a destinação à três entidades: União, DNIT e ANTT. Esclarece-se que nos casos dos Contratos de Concessão que figuram a extinta RFFSA, o recolhimento deverá ser feito para a União (Secretaria do Tesouro Nacional), nos termos do Parecer supracitado.

7) Fixação de percentual a ser revertido à modicidade tarifária. Buscando atender ao imperativo legal (Lei nº 8.987/95), estabeleceu-se na proposta normativa uma regra para a reversão de parte das receitas alternativas à modicidade tarifária, quando da revisão tarifária, pela qual se dividiriam os ganhos entre o Concessionário e o usuário. Segundo essa métrica, há de ser considerado, para fins de modicidade tarifária, o percentual de 28% sobre a Receita Alternativa Bruta gerada em cada Concessão, percentual esse obtido a partir de uma simulação de rentabilidade de uma transação atinente à receita alternativa.

A Procuradoria Federal junto à ANTT emitiu o Parecer nº 01288/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 12 de julho de 2017 (fls. 400/401), acerca da minuta de Resolução (fls. 390/292), que dispõe sobre a exploração de projetos associados pelas concessionárias de serviço público de transporte ferroviário de cargas e sobre a apreciação da SUFER constante na Nota Técnica nº 020/2017/GEAFI/SUFER, de 09 de junho de 2017 (fls. 367/379).



A PF-ANTT conclui o parecer favorável ao prosseguimento do pleito, porém, recomendando a apreciação da SUFER, antes da efetiva deliberação pela Diretoria com vistas à abertura da Audiência Pública, se de fato as disposições contratuais vigentes seriam capazes de, proporcional e razoavelmente, punir as concessionárias que desrespeitarem as regras de exploração de projetos associados.

Reforçando ainda, que sua manifestação se dá sem prejuízo de nova análise da minuta resultante da apreciação das contribuições obtidas durante a referida audiência.

Em atendimento a recomendação solicitada pela Procuradoria Federal junto à ANTT, a Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas - SUFER, por intermédio da Gerência de Fiscalização Econômico-Financeira – GEAFI, enviou o Despacho nº 128/2017/GEAFI/SUFER/ANTT, de 26 de julho de 2017, com o seguinte posicionamento:

(...)

“Para que avancemos sobre o assunto, é fundamental distinguirmos ‘a reversão à modicidade tarifária’ de ‘repasso de parcela das receitas alternativas ao Poder Público’.

No primeiro caso, trata-se de prerrogativa estabelecida no Art. 11 da lei nº 8.987/95 e de abrangência sobre todos os contratos de concessão vigente, logo, não corresponde à criação de nova obrigação e carece apenas de regulamentação para que possa ser aplicada.

O segundo caso se refere a obrigação de repasse ao Poder Público de parte das parcelas de receitas alternativas percebidas, sendo que tal obrigação inexistente somente em 4 (quatro) contratos de concessão: Rumo Malha Norte S/A, Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A, VALE S/A – Estrada de Ferro Carajás e VALE S/A – Estrada de Ferro Vitória a Minas.

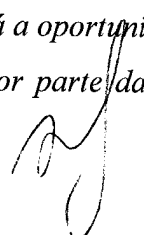


Conforme se observa na minuta de resolução a ser submetida ao escrutínio da sociedade (fls. 390/392), mais precisamente em seu art. 11, a reversão à modicidade tarifária será de responsabilidade da ANTT por ocasião das revisões tarifárias, logo, não há que se falar em penalidade à concessionária pela sua não realização.

Quanto ao repasse ao Poder Público, de certo que também não houve a criação de nova obrigação, pois não se está exigindo que concessionárias que não possuam previsão contratual realizem repasses ao Poder Público, mas tão somente se definiu o percentual de 8,5% para aqueles contratos que exigem repasse entre 3% e 10% (casos da Rumo Malha Oeste S/A, Rumo Malha Paulista S/A, Rumo Malha Sul S/A, Ferrovia Centro-Atlântica S/A, MRS Logística S/A, Ferrovia Tereza Cristina S/A, Ferrovia Transnordestina S/A e Transnordestina Logística S/A), sendo que para os contratos com a Valec S/A – Ferrovia Norte Sul, Valec S/A – Ferrovia de Integração Oeste Leste e Ferrovia Norte Sul S/A (subconcessão da Valec S/A) já foi fixado, na própria avença, o percentual de 7%.

Conforme ressaltado, os contratos de concessão com Rumo Malha Norte S/A, Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A, VALE S/A – Estrada de Ferro Carajás e VALE S/A – Estrada de Ferro Vitória a Minas, permanecem, portanto, isentos de efetuar repasses, pois, seus contratos não preveem tal obrigação, logo, torna-se dispensável o estabelecimento de penalidade pelo não recolhimento de valores ao Poder Público.

Dessa forma, a SUFER conclui como favorável ao prosseguimento do pleito, salientando, contudo, que no processo participativo que será levado a efeito por meio de Audiência Pública ter-se-á a oportunidade de aprimoramento da norma e nova manifestação por parte da PF-



ANTT a partir da redação final da minuta de Resolução resultante de possíveis contribuições advindas da Audiência.”

(...)

Diante do exposto, esta Diretoria entende que a área técnica atendeu a recomendação da PF-ANTT, uma vez que, a GEAFI informou que na minuta de Resolução constante nas folhas 390/392, mais precisamente em seu Art. 11, a **reversão à modicidade tarifária será de responsabilidade da ANTT**, por ocasião das revisões tarifárias, logo, não há que se falar em penalidade à concessionária pela sua não realização. Quanto ao repasse ao Poder Público, a área técnica esclarece que também não houve a criação de nova obrigação à concessionária.

IV – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Considerando o exposto, com base na Nota Técnica nº 020/2017/GEAFI/SUFER, de 09 de junho de 2017 (fls. 367/379), assim como o parecer da Procuradoria Federal junto à ANTT nº 01288/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 12 de julho de 2017 (fls. 400/401), proponho a Colegiada Diretoria que, delibere por acatar a ação regulatória proposta e autorizar à Audiência Pública, com o objetivo de colher contribuições à minuta de Resolução que dispõe sobre a exploração de projetos associados pelas concessionárias de serviço público de transporte ferroviário de cargas.

Brasília-DF, 11 de agosto de 2017.


MÁRIO RODRIGUES JUNIOR

Diretor

À Secretaria Geral – SEGER, com vistas ao prosseguimento do feito.

Em, 11 de agosto de 2017.

Ass: 