



AGÊNCIA NACIONAL DE  
TRANSPORTES TERRESTRES

DIRETORIA

GABINETE DO DIRETOR MARCELO VINAUD – DMV



RELATORIA: DMV

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: DMV 077/2017

OBJETO: APROVAÇÃO DA 3ª EDIÇÃO DO MANUAL DE CONTABILIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS E PASSAGEIROS.

ORIGEM: SUFER

PROCESSO(s): 50500.336839/2015-13 e apenso de nº 50500.433300/2016-84.

PROPOSIÇÃO DA PARECER nº 00761/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 24/04/2017 (fls. 285 a 288), NOTA nº 01240/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 04/07/2017 (fls. 478 a 480) e Despacho nº 08899/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 11/07/2017 (fls. 481 e 482).

PROPOSIÇÃO Diretor: PELA EDIÇÃO DE RESOLUÇÃO DA DIRETORIA DA ANTT APROVANDO A 3ª EDIÇÃO DO MANUAL DE CONTABILIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS E PESSAGEIROS.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA.

## I – PRELIMINARES

1. Trata-se de proposta de edição de Resolução desta Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT visando aprovar a 3ª Edição do Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros com o objetivo de (a) adequar o Manual aos requisitos societários e regulatórios vigentes; (b) assegurar maior simetria das informações financeiras reportadas à ANTT; (c) revisar a forma de apresentação dos relatórios auxiliares e dos demonstrativos contábeis, a fim de aprimorar a utilidade dessas informações para o acompanhamento das atividades de regulação; e (d) criar mecanismos que subsidiem as atividades de fiscalização e acompanhamento econômico-financeiro a fim de facilitar o processo decisório no âmbito da regulação.

2. Com a 3ª Edição do Manual, as alterações visam, também, desburocratizar o documento mediante a racionalidade do uso de modelos para estrutura de demonstrações contábeis. Vale

   
AL



registrar, também, a adequação do Plano de Contas Padronizado às atuais exigências do mercado, das regulamentações da Agência e normativos contábeis.

## II – DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

3. Consta da edição vigente do referido Manual de Contabilidade que a ANTT, em sua missão institucional, atualizará à medida da necessidade, com a participação dos profissionais do setor de transportes, os procedimentos contábeis catalogados. Esses procedimentos serão utilizados pelas Concessionárias de Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros para registro de suas operações, possibilitando ao Órgão Regulador o efetivo exercício das atribuições de regulação e fiscalização econômico-financeira estabelecidas pela legislação aplicável às atividades do serviço de transporte ferroviário regulado.
4. O presente processo foi autuado mediante solicitação do Gerente de Fiscalização Econômico-Financeira – GEAFI, vinculada à Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Carga – SUFER, consubstanciada no Memorando nº 126/2015/GEAFI/SUFER, de 27/10/2015 (fl. 02),
5. Na mesma data, foi encaminhado pela SUFER o Ofício Circular nº 003/2015/GEAFI/SUFER (fl. 20) às concessionárias prestadoras do serviço público de transporte ferroviário de cargas, comunicando que se encontrava em andamento na GEAFI/SUFER a 3ª Revisão do Manual de Contabilidade das Ferrovias e que *“Esta Superintendência considera fundamental a participação de todas as concessionárias neste processo. Assim, solicita o encaminhamento até o dia 30 de novembro, das contribuições que devam constar da presente revisão do Manual.”*
6. Em referência ao Ofício da SUFER, a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF protocolou nesta Agência, sob nº 50500.363155/2015-86, a Carta nº 96/2015, de 20/11/2015 (fl. 36), informando que:  
*“No momento, as concessionárias filiadas à ANTF estão revisando o citado Manual, porém o prazo estabelecido por essa SUFER tem-se revelado curto para o tamanho da tarefa, considerando a extensão do documento e as exigências de trabalho nesta época do ano para as controladorias, envolvidas diretamente no processo de revisão do documento. Por essas razões, esta Associação vem pela presente e em nome de suas associadas, requerer a dilação do prazo de, no mínimo, 7 (sete) dias adicionais para encaminhamento de contribuições, que serão enviadas de forma unificada pela ANTF.”*
7. Por meio do Ofício Circular nº 004/2015/GEAFI/SUFER, de 24/11/2015, a SUFER atendeu à solicitação da ANTF e prorrogou o prazo para apresentação das contribuições sobre a revisão do Manual de Contabilidade até 07/12/2015.
8. A ANTF, representando as concessionárias filiadas, encaminhou as contribuições acerca do tema por intermédio da Carta nº 100/2015, de 07/12/2015 (fls. 58 a 75), protocolada na mesma data sob nº 50500.380570/2015-02.
9. Em 23/11/2016 foi autuado o processo nº 50500.433300/2016-84, considerando a solicitação emanada da GEAFI/SUFER, consubstanciada no Memorando nº 139/2016/GEAFI/SUFER, de 22/11/2016 (fl. 02 do referido processo), que se encontra apensado ao Processo nº 50500.336839/2015-13.



10. Importante destacar que no âmbito do referido processo nº 50500.433300/2016-84, foi realizada a Reunião Participativa nº 007/2016, com o objetivo de aprofundar as discussões e receber contribuições sobre *“o processo de 3ª Edição do Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas”*.

11. Nesse sentido, foi expedido o Ofício Circular nº 003/2016/GEAFI/SUFER, de 24/11/2016 (fls. 06 do Processo nº 50500.433300/2016-84) por meio do qual a SUFER convidou as concessionárias de serviço público de transporte ferroviário de cargas a participar da referida reunião participativa.

12. Em 15/12/2016, foi realizada a Reunião Participativa nº 007/2016, conforme se verifica das fichas de credenciamento (fls. 14 a 19), da lista de inscrições para manifestação oral da referida reunião (fl. 20), de Relatório de Transcrição de Áudio da Reunião Participativa nº 007/2016 (fls. 22 a 32) e da respectiva Ata de Reunião Participativa 007/2016 (fls. 34 e 35), documentos esses juntados ao processo nº 50500.433300/2016-84.

13. Em observância ao amplo processo participativo e atendendo ao requerido pelas reguladas na reunião participativa supracitada, em momento posterior àquela reunião, foi ainda recebido da ANTF a Carta nº 002/2017, de 20/01/2017, ratificando e eventualmente contendo novas contribuições do Setor à proposta de 3ª Edição do Manual de Contabilidade. Tal documento encontra-se juntado ao Processo nº 50500.336839/2015-13 (fls. 77 a 92).

14. Por meio da Nota Técnica nº 005/2017/GEAFI/SUFER, de 16/02/2017 (fls. 95 a 98), e respectivos Anexos I a V (fls. 99 a 126) a SUFER tratou *“dos fundamentos da proposta para a 3ª Edição do Manual de Contabilidade aplicado ao Setor de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros regulado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT”*, bem como procedeu a análise das contribuições recebidas sobre o tema em comento.

15. Relata a SUFER que além das contribuições recebidas *“A equipe técnica da GEAFI identificou também outras necessidades de ajustes no Plano de Contas Padronizado, relacionadas à inclusão de subgrupos no Elenco de Contas, decorrentes da regulamentação das taxas de depreciação/amortização (Resolução ANTT nº 4.540/2014); adequação do Elenco de Contas em virtude do Ofício-Circular nº 005/2013/GEAFI/SUFER, proveniente da alteração do Art. 8º da Lei nº 12.546/11, dentre outras conforme disposto no ANEXO II”*. Ainda segundo a SUFER:

*“3.5. Da consolidação das contribuições recebidas por intermédio da Carta nº 100/ANTF, de 07 de dezembro de 2015, com aquelas provenientes da análise da equipe técnica da GEAFI, formulou-se a proposta da 3ª Edição do Manual de Contabilidade que foi submetida à Reunião Participativa nº 007/2016, e que consta do Processo 50500.433300/2016-84.*

*3.6. As contribuições provenientes da Reunião participativa nº 007/2016 foram analisadas e constam do ANEXO III desta Nota técnica. Tratou-se basicamente, de questões relativas a: i) instituição da conta de adiantamentos com partes relacionadas no ativo; ii) abertura no ativo imobilizado entre locomotivas novas e locomotivas usadas; iii) abertura por projeto da conta ‘imobilizado em andamento’; e iv) necessidade de reclassificação das contas de receitas alternativas para o grupo de contas ‘outras receitas’.*

*3.7 Já as contribuições das concessionárias realizadas mediante a Carta ANTF nº 02/2017, remetida após a Reunião Participativa, restaram pormenorizadamente avaliadas pela área técnica, conforme exposto no Anexo IV deste expediente. Foram 51 (cinquenta e*





uma) contribuições, sendo a totalidade concernentes à alterações ou inclusões no Plano de Contas Padronizado.

3.8 O consolidado das contribuições acatadas, consubstanciadas nas Cartas da ANTF nºs 100/2015 e 002/2017, na Reunião Participativa 007/2016 e na avaliação interna realizada pela GEAFI, e que resultaram na proposta definitiva na qual submetemos ao escrutínio do Colegiado desta casa, constam do Anexo V.

3.9 Dedicou-se, ainda, à leitura crítica do atual Manual de Contabilidade das Ferrovias, avaliando aspectos formais de textos, princípios contábeis, modelos de demonstrações contábeis, normas legais, regulamentares e informações complementares, notadamente com relação aos relatórios auxiliares.

3.10 Com o objetivo de tornar mais clara a questão da utilização pelas concessionárias do Manual de Contabilidade como padrão de contabilização, foi reforçado, no tópico “Instruções Gerais”, a necessidade de que as concessionárias promovam as necessárias adaptações e complementações nos seus processos e sistemas, com o objetivo de permitir que os seus registros contábeis e, conseqüentemente, seus demonstrativos financeiros, reflitam com propriedade os conceitos do Manual de Contabilidade, evitando-se a qualquer título, o uso de múltiplos Planos de Contas.

...

3.12 Todo o Capítulo 7 da proposta de 3ª Edição do Manual de Contabilidade está dedicado a orientar a elaboração e divulgação dos Relatórios Auxiliares, inclusive mencionando o modo de elaboração, suas características e finalidades, contribuindo para maior confiabilidade das informações reportadas por intermédio dos mesmos.

...

3.14 No que se refere ao período para o qual deva ser exigida a adoção da 3ª Edição do Manual de Contabilidade das Ferrovias, recomenda-se que a aplicação seja de forma obrigatória a partir de 1º de janeiro de 2018, tempo considerado suficiente para que concessionárias e a ANTT procedam aos ajustes de sistemas e procedimentos necessários ao completo atendimento das obrigações deste Manual. Ressalta-se que, dessa forma, também são mitigadas as chances de prejuízo à contabilização dos fatos já ocorridos no exercício em curso, escriturados nos moldes da Revisão nº 2.

3.15 Em relação à participação social, conforme previsto na Resolução ANTT nº 3.705, de 10 de agosto de 2011, foi dispensado o mesmo tratamento concedido à 2ª Revisão do Manual de Contabilidade, assim, foi realizada a Reunião Participativa nº 007/2016, para discutir e aprofundar o tema envolvendo os interessados no assunto.”

16. Os Anexos VI e VII à Nota Técnica nº 005/2017/GEAFI/SUFER (fls. 127 a 278) consistem, respectivamente, em Minuta de Resolução, bem como na Minuta da 3ª Edição do Manual de Contabilidade.

17. O processo foi submetido à análise e manifestação da Procuradoria Federal junto a ANTT – PF-ANTT, que se manifestou por intermédio do PARECER Nº 00761/2017/PF-ANTT/AGU, de 24/04/2017 (fls. 285 a 288), no seguinte sentido.

“ ...





9. Observo, ainda, conforme registrado na minuta acostada às fls. 132/200, que um dos objetivos específicos do mencionado manual é: “(c) Permitir a elaboração das Demonstrações Contábeis e correspondentes Notas Explicativas, do Relatório da Administração e das informações complementares que necessitem de divulgação para atendimento de dispositivos da legislação societária brasileira, da legislação aplicável às companhias abertas, da legislação ao Setor de Serviço de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros e para atendimento das necessidades de investidores, acionistas, instituições financeiras, credores, usuários, órgãos reguladores e público em geral.” (Grifou-se)

...

14. Neste diapasão, temos que, a semelhança dos Manuais de Contabilidade anteriormente editados pela ANTT, a proposta de Resolução é o instituto juridicamente correto para aprovação do supracitado Manual (3ª Edição). Ressaltamos, outrossim, que considerando a relevância do tema ora sob análise, consoante relatado no bojo da Nota Técnica nº 005/2017/GEAFI/SUFER, entendemos que a proposta de edição da 3ª Edição Manual de Contabilidade, carecerá da realização prévia de audiência pública, por importar em novos ônus em face das inclusões e exclusões supracitadas, para as próprias Concessionárias Ferroviárias, bem como para os usuários dos serviços públicos de transporte ferroviário de cargas e passageiros.

15. Desse modo, com as ressalvas do item 9 desta manifestação (necessidade de prévia audiência pública), à guisa das outras edições do Manual de Contabilidade, conclui-se não haver óbice jurídico à submissão da minuta do “Manual de Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros” para deliberação da Diretoria da ANTT.”

18. Após vistas e cópia parcial do processo, a ANTF protocolou a Carta ANTF nº 076/2017, de 16/05/2017 (fls. 292 a 295), uma vez que:

“Da análise da mencionada Nota Técnica e seus Anexos, dentre eles o Anexo VII que traz a minuta da 3ª edição do Manual com todos os ajustes promovidos pela Gerência de Fiscalização Econômico-Financeira (GEAFI/SUFER), a ANTF e suas associadas identificaram que existem alguns pontos críticos dentre as contribuições enviadas que não foram acatadas, ou que foram acatadas apenas parcialmente, bem como a necessidade de promover alguns ajustes devido a erros materiais (contas repetidas, etc.) na versão final do Manual”.

19. Em face da nova manifestação da ANTF, a SUFER procedeu a análise consubstanciada no Despacho nº 083/2017/GEAFI/SUFER/ANTT, de 24/05/2017 (fls. 301 a 306). Constata-se que em decorrência da análise realizada foram apropriadas mudanças relacionadas naquele documento e promovidas adequações na proposta da 3ª Edição do Manual de Contabilidade das Ferrovias, cuja nova minuta foi juntada às fls. 306 a 452.

20. Com relação ao PARECER Nº 00761/2017/PF-ANTT/AGU, de 24/04/2017 (fls. 285 a 288) da PF-ANTT, mais especificamente quanto à necessidade de realização de audiência pública com relação à matéria em tela, a SUFER manifestou-se mediante despacho nº 086/2017/GEAFI/SUFER/ANTT, de 25/05/2017 (fls. 457 a 476). A referida área técnica argumentou no seguinte sentido:



“6. Pois bem, acerca da Reunião Participativa nº 07/2016 cumpre anotar que, apesar de terem sido formalmente convidadas as concessionárias e a ANTF, a convocatória não se limitou ao envio de **convites individuais** a estas entidades, conforme dispõe o Art. 17 da Resolução nº 3.705/2011, pois foi também editado **Aviso** de realização da Reunião, inclusive **publicado na internet** (Portal ANTT) em atenção ao § 1º do Art. 16 da citada Resolução, procedimento esse atinente às reuniões participativas abertas ao público.

7. A mencionada Reunião Participativa foi também **presencial** e, como asseverado no Art. 21 da Resolução 3.705/2011, qualquer **interessado**, pessoa física ou jurídica poderia participar dessas sessões. Assim, sendo, acerca da realização da mencionada Reunião, não se cogita ter havido restrição à participação de quaisquer interessados, a despeito da matéria discutida não despertar o interesse de outros atores, pelos motivos que exporemos a seguir.

...

10. Como exposto no item 3.13 da Nota Técnica 005/2017/GEAFI/SUFER, a proposta para a 3ª Edição do Manual de Contabilidade contempla, na essência, alterações de ordem técnico-operacionais que não inovam em relação às orientações já colocadas nas diversas normas contábeis regentes do mercado que, como dito, são de observância obrigatória para as concessionárias reguladas. A proposta traz sim relevantes alterações no que concerne aos Relatórios Auxiliares, entretanto, cabe novamente ressaltar que esses documentos são de uso exclusivo da ANTT, sendo por eles providas informações periódicas utilizadas tão somente na Regulação e na Fiscalização, inservíveis portanto a qualquer outro agente, sendo que nem mesmo há previsão de serem tais informações divulgadas ao mercado.

11. Portanto, dado que o Manual de Contabilidade buscou não confrontar as práticas contábeis aplicáveis no âmbito do mercado nacional, o objetivo específico desse Manual, reproduzido no item 9 do Parecer nº 00761/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, deve ser entendido como exposição da premissa de que a elaboração pelas concessionárias das demonstrações contábeis é pautada pelo atendimento de usuários em geral, como determina disposição regente do mercado<sup>3</sup>, dentre os quais os usuários investidores, acionistas, instituições financeiras, credores, órgãos reguladores e o público em geral. É, pois, comando exarado por regulamentação societária. Portando, evidencia-se que o objetivo específico mencionado no documento não se traduz na necessidade de participação dos destinatários das demonstrações contábeis, pois efetivamente não são estes afetados por qualquer disposição exposta nesta proposta para 3ª Edição do Manual de Contabilidade.

12. Vale registrar que o consignado pela unidade técnica no item 3.15 da Nota Técnica nº 005/2017/GEAFI/SUFER, no tocante a conferir para o presente processo o mesmo tratamento dado ao procedimento administrativo que resultou na 2ª Revisão do Manual de Contabilidade (Resolução nº 3.847/2012), mediante realização de Reunião Participativa, foi em razão de que aquela Edição do Manual efetivamente não foi precedida de Audiência Pública, conforme consta dos autos do Processo Administrativo nº 50500.044019/2012-47, mormente na Nota Técnica nº 29/2012/SUREG/ANTT e no Parecer nº 908-3.8.7.3/2012/PF-ANTT/PGF/AGU, ambos copiados em anexo ao presente expediente, bem assim, de que as alterações propostas nesta 3ª Edição são voltadas basicamente para a





*desburocratização do Manual de Contabilidade, alterações estas que, ao fim, não se traduzem na necessidade de Audiência Pública, ao teor do artigo 68 da Lei 10.233/2001."*

21. Ante à manifestação da SUFER, os autos foram submetidos mais uma vez à análise da PF-ANTT, tendo advindo, em um primeiro momento a Nota nº 01240/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 04/07/2017 (fls. 478 a 480) por intermédio do qual o Sr. Procurador Federal Edson de Jesus dos Santos ratificou o entendimento constante do Parecer nº 00761/2017/PF-ANTT/PGF/AGU.

22. Não obstante, o Sr. Paulo Roberto Magalhães de Castro Wanderley, Procurador Federal e Coordenador-Geral de Matéria Finalística da PF-ANTT, expediu o Despacho nº 08899/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 07/07/2017 (fls. 481 e 482), no qual manifesta discordância quanto ao teor da Nota n. 01240/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, acima citada, e conclui pela desnecessidade de realização de Audiência Pública. Tal entendimento foi aprovado, em 11/07/2017, pelo Sr. Márcio Luís Galindo, Procurador Federal e Procurador-Geral da PF-ANTT, que rejeitou o Nota acima indicada.

### III - PROPOSIÇÃO FINAL

23. Diante do exposto, considerando as manifestações da área técnica e da unidade jurídica constantes dos autos, **VOTO** pela aprovação da 3ª Edição do Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros, nos termos constantes às fls. 306 a 452 dos autos, e propugno que sua adoção pelas Concessionárias reguladas seja obrigatória a partir do exercício financeiro de 2018, em consonância com a Minuta de Resolução em anexo.

Brasília, 04 de agosto de 2017.



MARCELO VINAUD PRADO  
Diretor

À Secretaria-Geral - SEGER, com vistas ao prosseguimento do feito.  
Em 04 de agosto de 2017.

Ass:

