



PRODUTO 1

Diagnóstico das metodologias de indenização no setor de saneamento no Brasil

Novembro de 2020



Conteúdo

1. Introdução e Aspectos Metodológicos.....	6
2. Definições e conceitos relevantes	10
3. Panorama da Regulação sobre Bens Reversíveis	15
3.1. Conteúdo da regulação	15
3.2. Panorama da atual regulação do setor de saneamento no Brasil	18
3.3. Panorama da regulação em outros setores	34
3.4. Pode o saneamento “aprender” com outros setores?	81
4. Exame dos contratos	84
4.1. Reversibilidade nos contratos de concessão em geral	84
4.2. Reversibilidade nas concessões de saneamento básico	88
4.3. Panorama dos contratos de programa em saneamento	90
4.4. Exame dos contratos selecionados	92
5. Benchmark internacional	113
5.1. Fonte de Informações	113
5.2. Referências Internacionais da definição e classificação de bens reversíveis.....	113
5.3. Reversão de ativos no fim do termo contratual	121
5.4. Razões para o término antecipado	124
5.5. O Estudo de caso – Reino Unido	130
6. Conclusão.....	131
ANEXO 1 - REGULAÇÃO NO SOBRE ASPECTOS CONTÁBEIS E PATRIMONIAIS NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO	133
ANEXO 2 – DISPOSIÇÕES SELECIONADAS SOBRE BENS REVERSÍVEIS EM ATOS NORMATIVOS DE AGÊNCIAS REGULADORAS DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO...	143
1. ADASA (DF)	143
1.1. Resolução nº 2/2018 (manual de revisão tarifária e disciplina da base de ativos regulatória).....	143
1.2. Resolução nº 24/2016 (manual de contabilidade regulatória para água e esgoto) .	145
2. AGEAC (AC)	145
2.1. Resolução nº 34/2015 (regulamenta prestação de serviços de saneamento básico) (parcialmente revogada pela Resolução nº 66/2015).....	145
2.2. Resolução nº 66/2019 (regulamenta prestação de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário)	147

3. AGENERSA (RJ).....	148
3.1. Deliberação nº 115/2007	148
3.2. Regimento interno da Agenera (RJ) (Resolução nº 1/2007).....	150
4. AGEPAN (MS).....	150
4.1. Portaria nº 149/2017	150
4.2. Portaria nº 178/2020 (estabelece prazos para envio de informações)	150
5. AGER (MT)	150
5.1. Resolução nº 3/2018 (disciplina prestação de serviços de água e esgoto)	150
6. AGERGS (RS)	151
6.1. Manual de contabilidade da CORSAN (Resolução 1218/2009).....	151
7. AGESAN (RS)	153
7.1. Minuta conjunta para procedimentos contábeis regulatórios	153
8. AGR (GO).....	153
9. AGRESE (SE)	153
10. ARCE (CE)	153
10.1. Resolução nº 209/2016 (plano de contas padrão para água e esgoto)	153
10.2. Resolução nº 130/2010 (condições gerais na prestação dos serviços de água e esgoto)	154
11. ARPE (PE)	154
12. ARSAE (MG)	154
12.1. Resolução nº 96/2017 (aprova regras para avaliação dos ativos da Copasa para o próximo ciclo tarifário)	154
12.2. Nota Técnica nº 66/2017	156
12.3. Resolução Arsaie nº 131/2019 (condições gerais para prestação dos serviços de água e esgoto).....	160
13. ARSAL (AL).....	160
14. ARSESP (SP).....	160
14.1. Deliberação nº 156/2010 (metodologia para definição da base de remuneração regulatória de ativos da Sabesp)	160
14.2. Deliberação nº 395/2013 (aprova manual de contabilidade regulatória e plano de contas regulatório para o setor de saneamento).....	161
14.3. Deliberação nº 321/2012	162
14.4. Deliberação nº 2/2008	162

15. ARSP (ES).....	162
15.1. Resolução nº 34/2020	162
15.2. Manual da base de remuneração regulatória.....	163
16. ATR (TO).....	166
17. ACFOR (Fortaleza – CE).....	166
17.1. Resolução nº 9/2011 (normas de contabilidade regulatória para serviços de água e esgoto).....	166
18. AGERSA (ES)	168
19. AGIR (SC).....	169
19.1. Resolução nº 1/2015 (estabelece procedimento de revisão ordinária do contrato de concessão de esgotamento sanitário em Blumenau)	169
19.2. Minuta conjunta para procedimentos contábeis regulatórios	169
20. AGR (Tubarão - SC)	169
21. AGRF – DAEA	169
21.1. Resolução nº 1/2013 (condições gerais para a prestação dos serviços de água e esgoto)	169
22. AMAE (Joinville - SC).....	171
22.1. Resolução nº 5/2005 (estabelece plano de contas padrão)	171
22.2. Resolução nº 32/2010 (revogada pela Resolução nº 55/2015)	171
22.3. Resolução nº 55/2015	171
23. AMAE (Belém – PA)	172
24. ARES – PCJ (SP)	172
24.1. Minuta conjunta para procedimentos contábeis regulatórios	172
25. ARIS (SC).....	173
25.1. Resolução nº 19/2019	173
25.2. Minuta conjunta para procedimentos contábeis regulatórios	173
26. ARPF (Porto Ferreira - SP).....	173
26.1. Instrução Normativa nº 2/2015	173
27. ARSAEG (Guaratingueta – SP).....	174
28. ARSBAN (Natal – RN)	174
28.1. Resolução nº 2/2018	174
28.2. Nota Técnica nº 1/2018 (Anexa à Resolução nº 2/2018).....	175
29. ARSEP (Mauá - SP)	177

30. ARSETE (Teresinha – PI)	177
31. ARSIB (MG)	177
31.1. Minuta de Procedimentos Contábeis (Julho de 2020)	177
32. SRJ (Jacareí – SP)	181
32.1. Resolução nº 13/2019 (normas gerais sobre contabilidade regulatória dos serviços de água e esgoto)	181
32.2. Resolução nº 14/2019 (normas gerais sobre contabilidade regulatória dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos)	184
33. ARSEC (Cuiabá – MT)	187
33.1. Instrução Normativa nº 12/2014	187
34. AGERSA (BA)	188
34.1. Resolução nº 6/2019 (anexo – manual de contabilidade regulatória para serviços de água e esgoto).	188
34.2. Resolução nº 7/2019 (anexo – metodologia para definição da base de remuneração regulatória de ativos da Embasa)	191
35. ARESC (SC)	193
35.1. Resolução nº 64/2016 (metodologia, procedimento e condições gerais para apuração da base de ativos regulatória)	193
35.2. Nota técnica final nº 1/2017 (critérios para a primeira revisão tarifária periódica da Sanepar)	194
36. AGEPAR (PR)	195
36.1. Nota técnica final nº 1/2017 (critérios para a primeira revisão tarifária periódica da Sanepar)	195
37. ARPB (PB)	197
38. AGERB (Buritis – MG)	197
39. ARSEMA (MA)	197
ANEXO 3 – MUNICÍPIOS REGULADOS POR AGÊNCIAS QUE ADOTAM BASE DE ATIVOS REGULATÓRIA	198

1. Introdução e Aspectos Metodológicos

Este relatório consiste no Produto 1 do Contrato BRA10/640/38308/2020, celebrado no âmbito da “Request for Proposal” (RFP) JOF 1974/2020 (“Contrato”), e tem como objetivo apresentar um diagnóstico das metodologias atualmente aplicadas no setor de saneamento básico no Brasil, para fins de cálculo dos valores de eventuais indenizações por bens reversíveis não amortizados ao final dos contratos de delegação dos serviços públicos de saneamento.

O documento, bem como os demais produtos a serem entregues dentro do escopo previsto pelo Contrato se inserem no âmbito da nova competência atribuída à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico para editar normas de referência como diretrizes para as agências reguladoras atuantes no setor, tendo em vista que, para exercício desta competência, há a obrigação de avaliação das melhores práticas do setor (art. 4º-A, § 4º, I da Lei nº 9.984/2000, conforme alterada pela Lei nº 14.026/2020) e a atribuição para elaboração de estudos técnicos para o desenvolvimento das melhores práticas (§ 10º do mesmo dispositivo).

Os bens reversíveis são todos aqueles bens vinculados à prestação de um serviço público delegado por um contrato de concessão (celebrado com uma sociedade empresarial privada) ou, no setor de saneamento, de um contrato de programa (celebrado com uma empresa estatal estadual), os quais são transferidos ao domínio do particular ou por ele constituídos durante o período da concessão, mas que devem retornar ao poder concedente no final da delegação do serviço.

Em alguns cenários, exige-se que essa transferência seja precedida pela amortização dos investimentos realizados em bens reversíveis. No caso da reversão no final do contrato de concessão, presume-se que tais investimentos foram amortizados. Nos casos de extinção antecipada, contudo, isso não terá ocorrido, devendo o poder concedente proceder à indenização dos investimentos em bens reversíveis ainda não amortizados.¹

É nesse cenário que se coloca a questão enfrentada no âmbito do presente Contrato: se é necessário indenizar tais investimentos, qual deve ser o parâmetro para aferir a quantidade devida? Há diferentes alternativas para tanto, desde o emprego do custo de aquisição dos bens, registrado na contabilidade da concessionária até a realização de uma avaliação dos bens a fim de verificar o seu valor de mercado no momento da indenização.

No presente relatório, pretende-se diagnosticar o estado da arte da disciplina sobre os bens reversíveis e a forma da sua indenização, com especial atenção para o setor de saneamento. Para elaboração do diagnóstico ora apresentado, foram levadas em consideração

¹ Colocando de forma didática, pode-se entender que concessões de serviço público (incluindo, dentro desse gênero, os contratos de programa) são um mecanismo de financiamento de investimentos em infraestrutura. Tais contratos são estruturados para comportarem um volume considerável de investimentos no início da sua execução, devendo ser essa quantia recuperada gradualmente pelo prestador, ao longo do prazo da concessão, por meio da exploração do serviço público. Nesse sentido, cf. Fernando Vernalha GUIMARÃES. **Concessão de serviço público**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 34.

não apenas as atuais práticas no setor, mas também melhores práticas internacionais em termos de saneamento, passando, ainda, por um exame das sistemáticas adotadas por outros setores em território nacional.

Tendo em vista que os serviços de saneamento básico são de competência municipal, foram consideradas, ainda, as peculiaridades decorrentes da grande fragmentação das regulações, dos modelos contratuais e, até mesmo, da posse de tais ativos, que, durante a concessão, podem se encontrar em poder de (i) concessionárias privadas, (ii) companhias estaduais, (iii) consórcios intermunicipais ou outros sistemas integrados que atendam a mais de uma localidade, bem como de (iv) companhias municipais ou (v) serviços autônomos municipais.

Os serviços ou departamentos autônomos municipais são geralmente constituídos na forma de autarquias, ou de companhias municipais.

No caso das autarquias, conforme conceitua Carvalho Filho, trata-se de “*pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas de Estado*”². O autor cita a definição estabelecida pelo Decreto-Lei 200/1967³, concluindo pela aplicação análoga aos demais entes federados. Ressalta a distinção entre atividade econômica e serviços públicos, ao afirmar que “o legislador teve o escopo de atribuir às autarquias a execução de serviços públicos de natureza social e de atividades administrativas, com a exclusão dos serviços e atividades de cunho econômico e mercantil, estes adequados a outras pessoas administrativas, como as sociedades de economia mista e as empresas públicas”⁴.

A afirmação é verdadeira, porém, deve-se ter em conta que não é cabível o raciocínio inverso. Com a fronteira cada vez mais tênue entre serviços públicos e atividades econômicas, é natural que o objeto social de sociedades de economia mista e empresas públicas possa incluir a prestação de serviços públicos, conforme art. 1º da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais)⁵.

Tal situação é verificada no setor de saneamento. Serviços de saneamento básico podem ser (e são frequentemente) prestados também por empresas estatais. E a referência geral a companhias municipais (assim como para as estaduais) pode remeter às duas tipologias de empresas estatais: (i) as empresas públicas, e (ii) as sociedades de economia mista.

Ambas são entidades criadas por lei e dotadas de personalidade jurídica de direito privado, mas há uma diferença relevante entre elas: enquanto (i) as **empresas públicas** têm

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª edição revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2014, p. 474.

³ Decreto-Lei 200/1967: “Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se: I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª edição revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2014, p. 477.

⁵ Lei nº 13.303/2016: “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos”.

capital social integralmente detido por entes federados (União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios), admitida a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta (Lei das Estatais, art. 3º), **(ii) as sociedades de economia mista** são criadas sob a forma de sociedade anônima e a **maioria de suas ações com direito a voto pertencem a entes federados** ou a entidade da administração indireta. (Lei das Estatais, art. 4º).

A distinção importa a este relatório, pois embasa um recorte metodológico realizado.

Consoante disposto no termo de referência da contratação, o objeto a ser desenvolvido refere-se a uma “metodologia para cálculo de quaisquer indenizações referentes a bens reversíveis não amortizados **ao tempo de término antecipado de contratos** celebrados entre os titulares dos serviços e os prestadores”⁶ (grifamos).

Para os fins ora perseguidos, portanto, importa que seja desenvolvida uma metodologia apta a proporcionar segurança jurídica a ambas as partes do contrato de prestação de serviços de saneamento básico, que seja capaz de garantir um valor justo a ser desembolsado pelo Poder Concedente, ao tempo em que preserva o incentivo à execução dos serviços pelas respectivas concessionárias, em especial, pelas privadas.

Nesse sentido, examinar a relação contratual estabelecida entre os municípios (enquanto titulares dos serviços) e suas autarquias municipais ou empresas públicas municipais (ou seja, entidades integrantes de sua própria administração indireta) não agregaria às conclusões a serem alcançadas ao final do projeto do qual este relatório é parte.

Isso por duas razões centrais.

A primeira refere-se à questão orçamentária. Tanto no caso das autarquias, como para as empresas públicas municipais (destaque-se que, neste conceito não se incluem sociedades de economia mista⁷), o município, enquanto titular, estaria diante da necessidade de calcular o valor de uma indenização a entidade ou órgão prestador, cujo patrimônio pertence integralmente ao mesmo município titular. Ou seja, de pagar uma indenização que acaba por retornar a si próprio.

Ainda que para fins da adequada contabilidade seja importante ter um inventário dos bens reversíveis e dos investimentos realizados, para o propósito de estabelecer uma metodologia de cálculo de valores de indenização, o exame destas situações seria inócuo (ou apto a causar distorções). Ademais, é improvável que estes tipos de contratação – caso formalizadas – tenham previsto qualquer disciplina a respeito.

A segunda reflexão refere-se ao contexto em que tais indenizações são geralmente buscadas, o que está claro no Termo de Referência: em se tratando de serviços prestados por entidades integrantes da administração indireta (seja por autarquias, seja por estatais

⁶ Termo de Referência – JOF 1947: “*The present Term of Reference aims at hiring a consultant (legal entity) to develop a methodology for calculating any indemnity regarding reversible assets not amortized at the time of the early termination of the contracts signed between the holders of public services and the providers of basic sanitation services, and contemplating the reality of the various existing situations of contractual relations in the country*”.

⁷ No caso das sociedades de economia mista, com a pulverização do capital, haverá patrimônio privado envolvido.

vinculadas ao mesmo ente), não há que se falar em término antecipado por encampação ou caducidade.

Inclusive, nas localidades em que a prestação ocorre de forma direta geralmente não se encontra lastro em instrumento contratual formal, e os serviços são inteiramente regulados pelas normas editadas pelas agências reguladoras (que, em diversas situações, também não cuidam do tema da reversibilidade).

A prática de prestação direta sem formalização por contrato escrito foi tão difundida que o próprio manual publicado pelo Governo do Estado de São Paulo sobre a elaboração de planos municipais aponta a desnecessidade de formalizar a contratação. O documento afirma que “*se [o município] decidir prestar diretamente o serviço, não há que se falar em contrato, uma vez que ele mesmo criará um ente para esse fim (autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista)*”⁸.

Sem um prazo fixado por contrato, trata-se de prestação a título precário e, portanto, sequer há que se falar em término antecipado.

Pode-se pensar em hipóteses de encerramento da prestação direta, seja porque o titular decidiu privatizar a companhia por ele controlada e originalmente encarregada dos serviços ou porque decidiu extingui-la. Em ambas as situações, não se encontra uma lógica de indenização pelos bens reversíveis não amortizados.

Em privatizações, a própria lógica de mercado acaba por ditar o preço a ser pago pela aquisição da companhia, que, geralmente objeto de leilão, dispensa um cálculo indenizatório. Requer-se, apenas, que a partir da assunção pelo privado, tenha-se o adequado inventário dos bens, o que remete à importância da adequada conceituação.

Já no caso de extinção de autarquias ou empresas públicas municipais, o próprio Poder Concedente irá reabsorver saldos ou prejuízos da operação, juntamente aos bens atrelados aos serviços, que, nas autarquias, nunca deixaram de seguir o regime jurídico de direito público, enquanto, em empresas públicas municipais, passam temporariamente a um regime jurídico de direito privado, porém, dentro de patrimônio integralmente público.

Finalmente, a única hipótese de prestação direta que demanda atenção ao cálculo de investimentos não amortizados seria a de privatização ou encerramento de uma sociedade de economia mista municipal, com o fim de indenizar o capital privado investido. Entretanto, nestas situações mais raras dentro da lógica predominante do sistema, o cálculo de valores a serem indenizados aos privados deve seguir a mesma metodologia que será desenvolvida para as indenizações a concessionárias privadas.

Desse modo, conclui-se por prioritário o exame de modelagens contratuais que envolvam prestadores privados ou vinculados a entes federados distintos.

⁸ Governo do Estado de São Paulo. **Saneamento**: Plano Municipal Passo A Passo. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/ressanear/arquivos/projeto_ressanear/livroelaboracaopmsb_cepam_sp.pdf Acesso em 20.10.2020.

Inicialmente, no Capítulo 2, apresentamos as definições e os conceitos mais relevantes ao desenvolvimento do restante do produto, a fim de facilitar a compreensão dos pontos expostos nas etapas seguintes do relatório.

Antes de adentrar o exame dos modelos contratuais, são analisadas as normas legais e de regulação aplicáveis ao setor de saneamento básico, bem como exemplos de outros setores regulados no país, de modo a identificar critérios e padrões aplicados à identificação dos bens reversíveis e à sua contabilização.

Assim, no Capítulo 3, são apresentados os critérios e padrões geralmente aplicados, incluindo, quando existentes, a forma de identificação dos bens reversíveis, a construção do seu inventário e a metodologia de cálculo prevista para eventual indenização. Inicia-se abordando o conteúdo que deve estar presente na regulação, passando ao exame do panorama regulatório atual do setor de saneamento e, então, ao panorama dos demais setores no país. Finalmente, conclui-se apontando se e em quais aspectos o setor de saneamento pode “aprender” com os demais setores.

Por sua vez, o Capítulo 4 traz a análise dos modelos contratuais. Parte de uma introdução a aspectos mais gerais da reversibilidade em contratos de concessão, adentrando, na sequência questões atinentes ao setor de saneamento básico, para, então, passar ao exame dos contratos, que parte da apresentação da amostra de contratos examinada, para, então, detalhar os aspectos jurídicos e técnicos relevantes para a reversibilidade de ativos.

Já o Capítulo 5 trata do benchmark internacional. A pesquisa procurou identificar e apresentar conceitos relacionado a bens reversíveis e ao término antecipado de contratos de concessão e Parcerias Público-Privadas alinhados com as melhores práticas de países mais avançados no assunto, relatórios e guias internacionais de instituições multilaterais.

Por fim, são apresentadas as conclusões do diagnóstico realizado, apontando situações em que se aplicam metodologias de contabilização e cálculo de eventuais indenizações por bens reversíveis não amortizados, bem como sua forma de aplicação, os principais obstáculos existentes e o que pode ser melhorado.

2. Definições e conceitos relevantes

Antes de adentrar a apresentação do diagnóstico, é importante tratar de algumas definições e conceitos relevantes ao desenvolvimento dos trabalhos e aos quais serão feitas referências ao longo deste e dos próximos Produtos previstos. Isto porque, como será visto, alguns dos termos frequentemente referidos podem apresentar diferentes definições a depender do viés técnico empregado (contábil, jurídico, econômico, entre outros), impactando diretamente na compreensão dos temas aqui tratados.

Inicialmente, é importante destacar que, caso não sejam prestados diretamente pelos Municípios (através de autarquias ou de companhias municipais), os serviços de saneamento básico devem ser delegados, por meios de contratos de concessão, a concessionárias privadas, consórcios intermunicipais ou a companhias estaduais (neste último caso, os contratos de

concessão são referidos como contratos de programa, apresentando a peculiaridade de que tais contratos dispensavam a realização de procedimento licitatório).

Em qualquer caso, contudo, há que se lembrar que se trata de um contrato e, como tal, deve prever condições a serem cumpridas, em especial, em relação ao seu equilíbrio econômico.

Recorrendo aos conceitos previstos pela Lei nº 8.987/1995 (“Lei de Concessões”), tem-se que **(i) a concessão de serviço público** é “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”; e, ainda mais relevante ao tema objeto deste trabalho, **(ii) a concessão precedida da execução de obra pública** refere-se à “construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, **de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado**”.

Ou seja, durante o prazo previsto para a execução do contrato, o valor recebido pela concessionária em razão da exploração da concessão deverá ser integralmente suficiente para fazer frente aos investimentos a serem realizados pela concessionária no desenvolvimento da infraestrutura pública subjacente e, naturalmente, a garantir o lucro.

O dispositivo está alinhado à garantia do equilíbrio econômico que deve reger quaisquer relações contratuais. Nesse sentido, vale ressaltar que ao disciplinar a possibilidade de rescisão unilateral do contrato, o Código Civil prevê que:

Art. 473. A rescisão unilateral, nos casos em que a lei expressa ou implicitamente o permita, opera mediante denúncia notificada à outra parte. Parágrafo único. **Se, porém, dada a natureza do contrato, uma das partes houver feito investimentos consideráveis para a sua execução, a denúncia unilateral só produzirá efeito depois de transcorrido prazo compatível com a natureza e o vulto dos investimentos.**

E nem poderia ser diferente, uma vez que usufruir dos investimentos realizados por outrem sem a devida compensação chama a incidência de outro dispositivo do Código Civil, que trata do enriquecimento ilícito:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Portanto, qualquer investimento realizado pela concessionária para fins de execução do contrato deve ser devidamente remunerado e amortizado pela tarifa recebida ao longo do prazo de vigência do contrato. Por outro lado, pressupõe-se que, caso não tenha ocorrido nenhum evento extraordinário que impacte as condições originalmente pactuadas, ao termo do advento contratual, os investimentos deverão estar completamente remunerados e amortizados.

Admitir o contrário seria assumir a possibilidade de celebrar contratos economicamente desequilibrados, o que seria inconstitucional. Afinal, os contratos deverão ser celebrados “mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**” (CF, art. 37, XXI).

É certo que o Art. 36 da Lei de Concessões trata da hipótese de indenização ao final do termo contratual, tendo previsto que “a reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido”. A referência ao “objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido” denota as circunstâncias em que tenham sido necessários investimentos adicionais aptos a assegurar a manutenção da prestação, os quais, em função de situação excepcional, não foram previstos quando do planejamento da proposta e, portanto, não puderam ser amortizados.

É importante, portanto, trazer um aprofundamento quanto ao sentido atribuído pela Lei de Concessões ao termo “amortização”.

A definição contábil de amortização refere-se à conta onde se deve registrar a diminuição do valor de determinado ativo, pela “perda do valor do capital aplicado na aquisição de direitos da propriedade industrial ou comercial e quaisquer outros com existência ou exercício de duração limitada, ou cujo objeto sejam bens de utilização por prazo legal ou contratualmente limitado” (Lei nº 6.404/1976, art. 183, §2º, ‘b’).

Basicamente, o dispositivo trata de intangíveis, como devem ser registrados os contratos de concessão. Por outro lado, em relação ao ativo imobilizado, a redução de valor é considerada em conta de depreciação, correspondente “à perda do valor dos direitos que têm por objeto bens físicos sujeitos a desgaste ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência” (Lei nº 6.404/1976, art. 183, §2º, ‘a’).

A Interpretação Técnica ICPC 01 (R1) determina que a infraestrutura atrelada aos contratos de concessão “não será registrada como ativo imobilizado do concessionário porque o contrato de concessão não transfere ao concessionário o direito de controlar o uso da infraestrutura de serviços públicos. O concessionário tem acesso para operar a infraestrutura para a prestação dos serviços públicos em nome do concedente, nas condições previstas no contrato”.

A afirmação é evidente, uma vez que a concessionária não é proprietária do conjunto de bens reversíveis – afinal, eles são bens públicos, que permanecem em domínio da concessionária para fins de prestação dos serviços, mas reverterem ao Poder Concedente tão logo seja encerrada a concessão.

No entanto, deve-se ter atenção para que não se restrinja tais conceitos aos métodos contábeis de adequação patrimonial de ativos intangíveis e imobilizados, pois não é esta a questão mais relevante para o tratamento dos bens reversíveis.

Ao se referir à amortização, a Lei de Concessões não está preocupada com a definição contábil, mas com o conceito empregado a operações de crédito, em que se reduz o valor do capital principal, por meio de pagamentos periódicos, até que sua completa extinção. Ou seja, se compensa o valor dos investimentos realizados pela concessionária, por meio do recebimento da tarifa. Afinal, tais investimentos funcionam de modo análogo a um “empréstimo” realizado pela concessionária para custear a infraestrutura disponibilizada aos usuários que, por sua vez, será remunerada mediante o pagamento da tarifa.

Exatamente nesse sentido, o art. 42 da LNSB afirma que “os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores **constituirão créditos** perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações”.

Em resumo, a Lei equipara o investimento em bens reversíveis a uma operação de crédito, em que o titular dos serviços assume a posição de devedor, enquanto a concessionária não tiver recuperado os valores a partir da exploração dos serviços. Desta feita, salvo quando expressamente indicada a sua natureza contábil, ao tratar da expressão “amortização” estar-se-á fazendo referência a definição contida na Lei de Concessões e da LNSB, isto é, à redução do valor do crédito devido pela concessionária em face do Poder Concedente.

De modo semelhante ao que ocorre em relação ao conceito de amortização, em relação à depreciação, não deve ser empregado o conceito puramente contábil. Enfim, estão essencialmente atreladas a fins tributários, as razões para que se crie uma conta de depreciação. Contudo, não faz sentido avaliar os bens reversíveis pelo seu valor residual (obtido pela aplicação de uma taxa pré-estabelecida de depreciação), uma vez que não necessariamente ela refletirá a real deterioração do bem.

Pensar em considerar o valor residual para o cálculo da indenização pode levar a duas situações extremas: **(i)** o bem poderá ter usufruído da máxima depreciação, sem que tenha sido amortizado caso o contrato seja encerrado antecipadamente, de modo que uma indenização baseada no valor residual acarretaria enriquecimento sem causa da administração, ou **(ii)** o bem pode já ter sido amortizado integralmente, mas ainda haverá um valor residual registrado contabilmente, de modo que a indenização pelo valor residual geraria um ônus desnecessário ao Poder Concedente.

Por esta razão, o centro de todo o debate deve residir no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e na comutatividade entre prestações e contraprestações.

Dito isto, passemos à apresentação de um breve glossário de conceitos contábeis. As definições apresentadas a seguir de modo objetivo têm como fonte o Manual de Contabilidade do Tesouro Nacional⁹, que foi escolhido como referência exatamente por se tratar de uma diretriz federal.

⁹ BRASIL. STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Manual de contabilidade aplicada ao setor público, 8ª edição. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/responsabilidade-fiscal/contabilidade-publica/manuaisde-contabilidade-publica>

Conceitos	
Amortização contábil	é a alocação sistemática do valor amortizável do ativo intangível ao longo da sua vida útil, realizada para elementos patrimoniais de direitos de propriedade e bens intangíveis que tiverem a vida útil econômica limitada e têm como característica fundamental a redução do valor do bem
Avaliação patrimonial	é a atribuição de valor monetário a itens do ativo e do passivo decorrentes de julgamento fundamentado em consenso entre as partes e que traduza, com razoabilidade, a evidenciação dos atos e dos fatos administrativos.
Custo histórico	é a quantia fornecida para se adquirir ou desenvolver um ativo, o qual corresponde ao caixa ou equivalentes de caixa ou o valor de outra quantia fornecida à época de sua aquisição ou desenvolvimento. O termo “custo histórico” também pode ser apresentado como “modelo de custo” ou, genericamente, como “mensuração baseada em custos”.
Custo corrente de reposição	é o custo que a entidade incorreria para adquirir o mesmo ativo na data da demonstração contábil.
Depreciação contábil	é a redução do valor dos bens tangíveis pelo desgaste ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência
Influência significativa	é o poder de uma entidade do setor público participar nas decisões de políticas financeiras e operacionais de outra entidade que dela receba recursos financeiros a qualquer título ou que represente participação acionária, sem controlar de forma individual ou conjunta essas políticas.
Mensuração	é a constatação de valor monetário para itens do ativo e do passivo decorrente da aplicação de procedimentos técnicos suportados em análises qualitativas e quantitativas.
Reavaliação	é a adoção do valor de mercado ou de consenso entre as partes para bens do ativo.
Redução ao valor recuperável	é a perda de benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços de ativo superior ao reconhecimento sistemático da redução dos benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços do ativo devido à depreciação. A redução ao valor recuperável reflete, portanto, o declínio na utilidade do ativo para a entidade que o controla
Valor de aquisição	é a soma do preço de compra de um bem com os gastos suportados direta ou indiretamente para colocá-lo em condição de uso
Valor justo (fair value) ou valor de mercado	é o valor pelo qual um ativo pode ser intercambiado ou um passivo pode ser liquidado entre partes interessadas que atuam em condições independentes e isentas ou conhecedoras do mercado

Valor bruto contábil	é o valor do bem registrado na contabilidade, em uma determinada data, sem a dedução da correspondente depreciação, amortização ou exaustão acumulada
Valor líquido contábil	é o valor do bem registrado na contabilidade, em determinada data, deduzido da correspondente depreciação, amortização ou exaustão acumulada, bem como das perdas acumuladas por redução ao valor recuperável.
Valor realizável líquido	é a quantia que a entidade do setor público espera obter com a alienação ou a utilização de itens de inventário quando deduzidos os gastos estimados para seu acabamento, alienação ou utilização.
Valor recuperável	é o maior montante entre o valor justo líquido de despesas de venda do ativo ou da unidade geradora de caixa e o seu valor em uso.
Valor residual	É o valor estimado que a entidade obterá com a alienação do ativo, caso o ativo já tivesse a idade, a condição esperada e o tempo de uso esperados para o fim de sua vida útil. O cálculo do valor residual é efetuado por estimativa, sendo seu valor determinado antes do início da depreciação. Assim, o valor residual seria o valor de mercado depois de efetuada toda a depreciação. O valor residual é determinado para que a depreciação não seja incidente em cem por cento do valor do bem, e desta forma não sejam registradas variações patrimoniais diminutivas além das realmente incorridas.
Vida útil	É o período durante o qual a entidade espera utilizar o ativo, ou número de unidade de produção ou de unidades semelhantes que a entidade espera obter pela utilização do ativo.

3. Panorama da Regulação sobre Bens Reversíveis

3.1. Conteúdo da regulação

O primeiro passo para a adequada análise da regulação referente à temática dos bens reversíveis é estabelecer o conteúdo mínimo que se busca examinar. Antes de se analisar e criticar metodologias empregadas ao cálculo de eventuais valores de indenizações a serem pagas em relação aos investimentos em ativos que não tenham sido amortizados, é imprescindível que se tenha clareza quanto ao conceito de bens reversíveis e à importância de que se mantenha o completo inventário de todos os ativos assim classificados.

Sem identificar os bens que reverterão ao Poder Concedente, nem mesmo a melhor metodologia de cálculo seria capaz de levar a um valor justo. Portanto, o primeiro aspecto que deve estar presente na regulação e ser examinado ao se estudar a temática dos bens reversíveis refere-se ao seu **conceito** e à sua identificação, de modo aderente ao significado que tais bens apresentam para os serviços a serem prestados.

Há essencialmente duas correntes conceituais. A **corrente patrimonial** entende que atrela os bens reversíveis ao fato de a titularidade do serviço em questão ser atribuída ao Poder Público. Assim, “os bens titularizados pela pessoa jurídica de direito privado (concessionária) ou adquiridos por força econômica das receitas auferidas com a exploração do serviço seriam, necessariamente, públicos, ainda que momentaneamente trespassados à posse (ou domínio útil) do particular”¹⁰.

Paralelamente, para a **corrente funcional**, a identificação dos bens reversíveis depende da afetação ao serviço público, de modo que “o traço da reversibilidade decorreria não do fato do bem integrar o patrimônio de um delegatário do poder público ou ter sido adquirido com receitas de natureza tarifária. Seria sim decorrência do seu emprego, da utilização ou, melhor ainda, de sua essencialidade (imprescindibilidade) para a prestação do serviço público”¹¹.

Em cada regulação ou contrato que se examina, deve-se compreender a qual corrente a identificação dos bens reversíveis se filiou. Isso, caso exista algum parâmetro para tal. Não se pode desconsiderar a predominância das lacunas regulatórias, tendo em vista que, em grande parte dos casos, a regulação atribui ao contrato a competência para disciplinar o tema, e o contrato acaba sendo omissivo.

Considerando que os bens reversíveis devem garantir a continuidade da prestação, deve-se ter em mente que adotar a corrente patrimonial poderá impor grande ônus à concessionária, que teria de entregar praticamente todos os bens adquiridos no curso da execução contratual. Tal ônus é geralmente transferido às tarifas cobradas e, portanto, iria de encontro à lógica da modicidade tarifária e, por vezes, aos próprios interesses públicos atrelados à prestação.

Nesse sentido, deve ser privilegiado o método de inventário dos bens reversíveis que avalia sua essencialidade à continuidade dos serviços. E, na eventualidade de situações contrárias, devem-se esclarecer as razões que fundamentaram a escolha, de modo a avaliar se foi realmente acertada ou se seria o caso de alterá-la.

Dependente do exame conceitual, tem-se a segunda questão a ser examinada, referente ao **tratamento conferido pelos instrumentos convocatórios e pelos contratos**.

Esta disciplina engloba não apenas a forma e condições de entrega dos bens à futura concessionária, mas também obrigações referentes à atualização do inventário e à realização de investimentos tanto em manutenção de bens recebidos ao início da concessão, como em novos bens reversíveis. Neste ponto, a adequada identificação do que serão os bens reversíveis é essencial.

¹⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Bens reversíveis nas concessões do setor de telecomunicações. **Revista de Direito Público da Economia**, n. 8, 2004, p. 101

¹¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Bens reversíveis nas concessões do setor de telecomunicações. **Revista de Direito Público da Economia**, n. 8, 2004, p. 101

É possível, ainda, que sejam previstos aportes do Poder Público em favor do privado, para fins de investimentos em bens reversíveis, o que certamente leva a sistemática de tratamento diferente daquele conferido aos investimentos realizados com recursos próprios do concessionário e que deverão ser amortizados com receitas da concessão.

Além da disciplina referente ao momento de contratação e à execução do contrato, também deve ser objeto de regulação o tratamento dos bens reversíveis quando da **extinção do contrato** – e, aqui, está o ponto mais relevante para os fins deste relatório.

Devem estar previstas não apenas metodologias aplicáveis ao cálculo da indenização, mas também as hipóteses aptas a ensejar eventual encerramento antecipado. Afinal, o contrato é celebrado para vigorar por período determinado, ao fim do qual se espera que todos os investimentos tenham sido amortizados pela cobrança da tarifa.

Caso ocorra algum evento ensejador do término antes do decurso do período previsto, certamente, restarão valores a serem indenizados em razão dos investimentos realizados em bens reversíveis.

Tais eventos incluem *(i)* encampação, *(ii)* caducidade, *(iii)* rescisão, *(iv)* anulação, e *(v)* falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual. É importante examinar eventuais diferenças de tratamento aplicadas a cada hipótese.

É possível, ainda, que o contrato encerre por simples advento do termo contratual, mas que, por alguma razão imprevista ao início da contratação, tenham sido necessários investimentos adicionais que não puderam ser amortizados. Esta situação também deve ser considerada.

Finalmente, há a possibilidade de haver descumprimentos contratuais que ensejem a aplicação de **penalidades** – e, inclusive, a caducidade da concessão. A aplicação de sanções pode tanto afetar a indenização a ser paga pelos bens não amortizados e revertidos ao Poder Público.

Como o tema não é disciplinado com profundidade pela legislação, resta à regulação setorial e ao contrato tratar do tema com maior profundidade.

Portanto, os quatro temas centrais que a regulação sobre o tema deve abordar são *(i)* o conceito e identificação dos bens reversíveis, *(ii)* a disciplina das obrigações estabelecidas pelos instrumentos convocatórios e contratuais, *(iii)* o tratamento diante do encerramento dos contratos, e *(iv)* eventuais penalidades aplicáveis que impactem o tratamento de tais bens.

Todo este debate está presente não apenas no setor de saneamento básico, mas em qualquer dos setores regulados, sempre que se estiver diante de uma concessão de serviços públicos.

Logo, esse capítulo abordará os quatro pontos centrais da regulação sobre o tema iniciando pelo atual cenário no setor de saneamento básico e, na sequência, passando a um panorama geral dos demais setores, para, ao final, pontuar se e em quais aspectos o saneamento básico poderia absorver experiências de outras regulações setoriais já praticadas no país.

3.2. Panorama da atual regulação do setor de saneamento no Brasil

A análise das normas de regulação no setor de saneamento básico levou em consideração normas editadas por 39 agências reguladoras atuantes no setor (incluindo agências extintas: **Amae (SC)** – Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville e **Arsaeg (SP)** - Agência Reguladora de Guaratinguetá).

Dentre elas, 13 não editaram quaisquer normas (nem iniciaram procedimentos para tanto) referentes aos aspectos contábeis e patrimoniais da prestação e, portanto, não disciplinam o tratamento de bens reversíveis, incluindo: **AGR (GO)**, **Agrese (SE)**, **Arpe (PE)**, **Arsal (AL)**, **Agersa (Cachoeiro de Itapemirim - ES)**, **Amae (Belém - PA)**, **Arsaeg (Guaratingueta – SP)**, **Arsep (Mauá - SP)** e **Arsete (Teresina - PI)**.

Adicionalmente, a **ATR (TO)** ainda não editou quaisquer normas, mas já iniciou os procedimentos, e a definição de metodologia para revisão tarifária com definição da base de ativos regulatória está em andamento.

Por sua vez, a Resolução nº 303/2019 da **ARES-PCJ (SP)** apenas estabelece obrigações de envio de relatórios contábeis à agência, mas não determina seu conteúdo. Vale ressaltar que a **ARES-PCJ (SP)** é agência intermunicipal que, em conjunto com outras agências intermunicipais, **Aris (SC)**, **Agir (SC)**, **Arisb (MG)** e **Agesan (RS)** abriram consulta pública em julho de 2020, para aprovar uma minuta para procedimentos contábeis regulatórios. Dentre elas, a **Arisb (MG)** e a **Agesan (RS)** também não haviam editado ainda qualquer norma em relação ao tema. Já para a **Aris (SC)** e a **Agir (SC)** encontram-se normas apenas referentes ao cadastro e inventário de bens.

Ainda, a **Agergs (RS)**, limitou-se a homologar o Manual de Contabilidade para Companhias Estaduais de Saneamento Básico, elaborado pela Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais – Aesbe.

Para as demais 20 agências, não se pode afirmar que a disciplina normativa em relação ao tema esteja completa, mas apenas que foi encontrada alguma referência sobre o assunto – o que, em alguns casos, limitou-se a replicar normas da LNSB, agregando muito pouco ou nada em relação à disciplina legislativa.

Há que se mencionar, ainda, que algumas agências apenas regulam os aspectos contábeis e a Base de Ativos Regulatória (“BAR”), por força da necessidade de se realizar as revisões tarifárias, não se preocupando com o cálculo da indenização ao fim do prazo da concessão. Por outro lado, é claro que a BAR não pode ser alterada em função do contexto, portanto, a normativa que se aproveita para fins de tarifa também serve ao cálculo da indenização. Afinal, é exatamente a tarifa a fonte de receitas para a amortização dos valores referentes aos ativos que irão reverter. Neste grupo, encontram-se: **Adasa (DF)**, **Arsae (MG)**, **Arsesp (SP)**, **Arsp (ES)**, **Arsban (Natal - RN)**, **Agepar (PR)**.¹²

¹² Para uma relação de todos os municípios regulados por agências que adotam uma base de ativos regulatória, remetemos ao Anexo 3 do presente relatório.

Este resultado, por si, demonstra a complexidade a ser enfrentada para adaptação a quaisquer normas de referência relativas à disciplina de bens reversíveis – uma vez que praticamente metade das agências localizadas deverá não apenas buscar sua adequação, mas iniciar a produção de regulação em relação a uma temática anteriormente não regulada.

Passemos ao detalhamento dos resultados encontrados.

3.2.1. Conceituação e identificação

Partindo dos conceitos anteriormente expostos em relação às correntes funcional e patrimonial, é interessante observar que a maioria das agências apresenta normas sujeitas à alguma margem de interpretação, de modo que não há uma filiação expressa a critérios de essencialidade ou à totalidade dos bens.

Apenas duas agências demonstram adotar a **corrente funcional: Adasa (DF) e Agersa (BA)**. A **Adasa (DF)**, cujo Manual de Revisão Tarifária e Disciplina da Base de Ativos Regulatória (aprovado pela Resolução nº 2/2018) traz os critérios para a inclusão de bens na Base de Ativos Regulatória (“BAR”), afirmando que são elegíveis aqueles que se encontrem “registrados no patrimônio e na contabilidade da Concessionária” e “estejam efetivamente em utilização para a prestação dos serviços”, na data base do laudo de avaliação (item 14).

Excetuam-se desta última exigência, os “equipamentos de reserva técnica” e os “ativos que estiverem em manutenção corretiva ou preventiva, desde que a data de inatividade do ativo não ultrapasse o período de 60 (sessenta) dias da data base do laudo”. São ainda exigidos da concessionária os “documentos contemporâneos que comprovem tal condição” (item 16).

Quanto à verificação da elegibilidade da inclusão do ativo na BAR, o Manual determina ser necessária “uma análise qualificada da utilização do ativo, quanto à **sua necessidade e conveniência para a prestação dos serviços** públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário do Distrito Federal” (item 15). Vale ressaltar que o item 19 exclui ativos utilizados em atividades administrativas e de comercialização, citando como exemplos “softwares, hardwares, terrenos administrativos, edificações e benfeitorias administrativas, veículos, máquinas e equipamentos administrativos, móveis e utensílios, dentre outros”.

Dispositivos idênticos são encontrados na Resolução nº 7/2019, da **Agersa (BA)**, que apenas acrescenta ao rol de ativos elegíveis aqueles que tenham sido construídos através de parcerias público-privadas (PPPs).

Há algumas agências que sugerem adotar a funcional, porém deixam alguma margem interpretativa para inclusão de bens não essenciais. A **Aresc (SC)** dá indicativos de também adotar a funcional. Sua Resolução nº 64/2016 prevê que a “Base de Ativos Regulatória reflete os investimentos denominados “prudentes”, os quais são definidos como “aqueles requeridos pela concessionária para prestação do serviço público de saneamento básico”.

A **Agepar (PR)**, em sua Nota Técnica nº 1/2017, destaca a necessidade de se obedecerem os “critérios de elegibilidade, utilidade e prudência quando da seleção dos ativos que comporão a BAR, desta forma, somente serão incluídos na Base de Ativos aqueles bens que são **afetos e necessários à prestação de serviços** de água e esgoto, **bem como aqueles**

planejados e executados dentro das premissas técnicas e de custos eficientes". Ou seja, além dos necessários, incluem-se os outros que guardem conformidade com premissas técnicas.

Também controversa é a regulação da **Arsp (ES)**. Seu Manual da base de remuneração regulatória, aprovado pela Resolução nº 34/2020, deixa claro, em sua contextualização, que a "Base de Remuneração Regulatória corresponde ao conjunto dos ativos, físicos ou intangíveis, oriundos dos **investimentos prudentes, necessários para a prestação** do serviço público regulado de abastecimento de água e esgotamento sanitário" e aponta o desafio de determinar que investimentos devem ser remunerados. Diferente do quanto estabelecido pela **Adasa (DF)**, são elegíveis bens utilizados em atividades administrativas e de comercialização, além de outros bens "efetivamente em utilização para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário", desde que estejam "registrados no patrimônio e na contabilidade da concessionária" (item 3.2.2.2). A questão refere-se aos bens atrelados às atividades administrativas e de comercialização, que podem ser úteis, mas eventualmente não necessários, em especial quando se trata de bens fungíveis.

Na **Arsae (MG)**, também se adota corrente funcional, porém, abrindo alguma margem a ativos importantes, porém não imprescindíveis. A Resolução nº 96/2017 aprova regras para avaliação dos ativos da Copasa para "*o próximo ciclo tarifário*". Note-se que não se trata de reversão, mas, de qualquer forma, tem-se um indicativo quanto à identificação e à avaliação dos ativos. A Resolução remete à Nota Técnica nº 66/2017, que introduz critérios para a classificação dos ativos, para "evitar a inclusão daqueles considerados não necessários ou não adequados à prestação dos serviços de saneamento – e que, portanto, não têm direito a remuneração". São condições para que o ativo seja considerado na Base de Ativos Regulatória, para fins de indenização, que o investimento (para construção ou aquisição) tenha sido prudente, que o ativo esteja em uso e seja útil ao serviço e não apresente capacidade ociosa injustificada. Porém, tendo em vista a extensa lista de ativos da Copasa, que inviabiliza a análise individual, optou-se pelo agrupamento dos ativos, conforme sua vinculação à prestação, em: (i) Base Regulatória de Ativos Essenciais (BRE), que são os imprescindíveis à prestação, (ii) Base Regulatória de Ativos Acessórios (BRA), que são importantes, porém com relação indireta à prestação (para os quais se planejou tratamento diferenciado a partir de 2021) e (iii) Fora da Base Regulatória de Ativos (FBR), que não serão remunerados, seja porque não necessários, seja porque financiados pelo consumidor ou dotações do Poder Público.

De modo semelhante, a **Arsban (Natal - RN)** sinaliza a aderência à corrente funcional ao afirmar, por meio da Nota Técnica nº 1/2018 (Anexa à Resolução nº 2/2018), que "no geral, são ativos elegíveis que estão de forma direta ou indireta vinculados à Produção de Água; Distribuição de Água; Coleta de Esgotos e Tratamento de Esgotos". Admite, ainda, a elegibilidade de ativos de administração e comercialização, desde que "I) Sejam incontestavelmente necessários e estejam estritamente vinculados à prestação dos serviços; II) exista um índice de aproveitamento da utilização do bem nas funções administrativas e/ou comerciais; III) que seja possível à distribuição do ativo nas localidades e nos serviços prestados; e IV) não pertença a

uma estrutura administrativa e/ou comercial superdimensionada e/ou ociosa”. Ainda, exclui da base os ativos realizados com recursos não onerosos (Resolução nº 2/2018, art. 7º, §3º).

A **Arsesp (SP)** também demonstra adotar a corrente funcional ao disciplinar o tratamento dos ativos para fins de revisão tarifária (e não de reversão). A Deliberação nº 156 aponta que “para efeito de apuração da base de remuneração serão considerados apenas os ativos vinculados à prestação dos serviços de saneamento e utilizados na captação de água bruta, adução, tratamento, reservação e distribuição de água, coleta, tratamento de esgotos e disposição final do lodo para o setor de saneamento” (art. 3º, §2º).

A **SRJ (Jacareí - SP)** dispõe sobre uma série de princípios e regras para o reconhecimento de “custos” utilizados para o cálculo tarifário. O art. 11 da Resolução nº 13/2019 aponta que devem ser gerados no curso normal dos negócios, para a produção e o fornecimento dos serviços e úteis à prestação, gerados de maneira prudente e razoável, após consideração de opções disponíveis, bem como em transações em condições de igualdade entre fornecedores, cabendo à empresa justificar ao regulador o atendimento dos critérios, e ao regulador aceitar ou recusar custos.

As agências intermunicipais **Aris (SC)**, **Agir (SC)**, **ARES-PCJ (SP)**, **Arisb (MG)** e **Agesan (RS)** acabaram de encerrar consulta pública para aprovação de procedimentos contábeis, cuja minuta inicial também remete à corrente funcional ao afirmar que definir ativo imobilizado regulatório como “aquele tangível que pode ser empregado em outra atividade após o final da concessão e podem ser vendidos a terceiros, como imóvel comercial e veículos”, afirmando que “quando ele não atende às premissas anteriores, é conceituado como Ativo Intangível, que é reversível ao poder concedente e deve ser amortizado ao longo do contrato, isto é, o prestador possui direito de uso e não de propriedade”. Dentro do conceito de bens reversíveis, inclui “as redes de água, esgoto, ETA, ETE, elevatórias, reservatórios e outros”.

Nenhuma agência determina de modo expresse que todo e qualquer bem será reversível. Portanto, nenhuma foi clara ao optar pela corrente patrimonial, porém, a partir de algumas normas, infere-se a maior aderência a esta corrente do que à funcional.

A **ACFOR (Fortaleza - CE)** disciplina o tema da contabilidade regulatória na Resolução nº 9/2011, que não traz definição expressa para bens reversíveis. Inclusive, em alguns momentos, pode-se pensar que se adotaria a corrente funcional, tendo em vista a obrigação do prestador de “organizar e manter registro de inventário dos bens vinculados à prestação dos serviços” (art. 15). A norma aponta a importância do controle patrimonial para a avaliação dos ativos e dá destaque aos bens reversíveis (art. 16), porém estabelece o conteúdo mínimo do controle patrimonial como (art. 21): I - As aquisições de bens móveis e imóveis destinados à execução das atividades do prestador de serviços; II - Os gastos com benfeitorias realizadas em bens de terceiros; III - Os recebimentos de qualquer bem utilizado para a operação da entidade em forma de doação; IV - Recebimento em forma de transferência do Ativo Imobilizado antes registrado em Imobilizado em Andamento; V - Contabilização dos gastos realizados em ativo de futura utilização (Imobilizado em Andamento); VI - Reforma que aumente a vida útil de imobilizado adquirido. Ou seja, quaisquer ativos atrelados a atividades do prestador e até

mesmo doações. Não necessariamente, um bem destinado a atividades do prestador será essencial à continuidade dos serviços. Portanto, pode-se considerar que a **ACFOR (Fortaleza)** acaba por adotar uma conceituação que mais se aproxima da patrimonial, com risco de onerar tarifa e/ou aumentar o valor de eventual indenização.

A **AGR-DAEA (Araçatuba - SP)** também dá a entender que todos os bens sejam avaliados. Sua Resolução nº 1/2013 cria a obrigação de manter cadastro referente a todos os bens da concessão e, na sequência, disciplina sua forma de avaliação, de modo que leva a crer que todos são passíveis de se tornarem objeto de indenização.

Por sua vez, a **Arsec (Cuiabá - MT)** determina, em sua Instrução Normativa nº 12/2014, condições e formalidades para a apresentação de relatórios de bens reversíveis pelo concessionário à agência, afirmando que são assim considerados “**todos** os bens afetos à Concessão, recebidos, construídos ou adquiridos pela concessionária e integrados diretamente a Concessão dos Serviços”.

Por sua vez, algumas agências não deixam expresso o conceito adotado, transferindo ao concessionário obrigações atreladas à indicação dos bens. Por exemplo, a **Agepan (MS)**, que se limita a fixar o prazo para envio em 20 dias da assinatura do contrato (art. 2º, VIII, c, da Portaria nº 178/2020). A **Agenersa (RJ)** o faz e, considerando o rol de informações solicitadas (conforme tratado no item b adiante, que trata de obrigações no curso dos contratos), sugere a possibilidade de reversão de softwares.

A **Ageac (AC)**, cuja a Resolução nº 34/2015, que regulamenta prestação de serviços de saneamento básico (parcialmente revogada pela Resolução nº 66/2015), em seus art. 65, *caput*, e §§1º a 3º, limita-se a replicar o art. 42, *caput*, e §§1º a 3º da LNSB. Reitera a propriedade do titular (art. 66) e a necessidade de manter registro patrimonial (art. 67), transferindo ao contrato obrigações referentes ao inventário. O único indicativo em relação aos tipos de bens que integrarão a lista está presente na Resolução nº 66/2019 (que alterou a Resolução nº 34/2015), cujo art. 74 prevê que “**redes e demais instalações** construídas, depois de vistoriadas de acordo com as normas vigentes e aprovadas pelo prestador de serviços, serão transferidas pelo empreendedor mediante assinatura de termo específico dos bens vinculados aos serviços que passarão a integrar os sistemas públicos”.

3.2.2. Tratamento por editais de licitação e contratos

A maioria das agências transfere aos instrumentos contratuais grande parte da obrigação de disciplina referente aos bens reversíveis, inclusive, no que se refere à manutenção do inventário e **identificação** de tais bens ou simplesmente de todo o inventário de bens afetos à concessão, que não necessariamente deverão reverter ao Poder Público após o fim do prazo.

Ainda que se possa afirmar que, em se tratando da rede pública de abastecimento de água e esgotamento sanitário, toda a rede tenha naturalmente que reverter, a opção por incluir alguns bens na base de ativos a serem revertidos ao Poder Público requer cautela, porque onera a tarifa. Portanto, não se pode presumir que por constarem na base de ativos afetos à concessão, os bens serão necessariamente reversíveis.

A **ARMPF (SP)**, em sua Instrução Normativa nº 2/2015, prevê apenas a obrigação de envio das informações relativas ao inventário de bens (art. 5º). Há ainda uma previsão de que a agência defina um plano de contas a cada serviço, que deve ser recebido pelo prestador para adequação.

Já a **Ageac (AC)**, em sua Resolução nº 34/2015, que regulamenta prestação de serviços de saneamento básico, estabelece a obrigação de “elaboração de lista de bens afetados aos serviços, como anexo dos contratos” (art. 68, parágrafo único) e determina a obrigação, durante a vigência do contrato, de administração e manutenção em boas condições de conservação e uso, de eventuais substituições e reparos conforme as restrições contratuais (art. 68).

Também a **Agenersa (RJ)**, nos termos do art. 12 da Deliberação nº 115/2007, coloca o cadastro dos bens como obrigação do contratado, que deve enviar diversas informações para aprovação da agência, como especificações de equipamentos, de softwares de base e de aplicação, da base de dados relacionada, de interfaces e trabalhos de campo para levantamentos, além de diversas outras informações referentes aos dados, cadastros de usuários, etc. Ainda, o art. 72 disciplina a obrigação de registros de informações que facilitem o manejo eficiente da concessão, o que inclui ilustrações, modelos de computação, bases de dados, folhas de cálculos e similares, históricos de construção, reparação e manutenção, dentre outros (§3º do art. 72). É interessante observar que a indicação de especificações referentes a softwares sugere a possibilidade de reversão, diferente do quanto previsto pela **Adasa (DF)**. Vale ressaltar que há, também, obrigação de conservação dos bens, cujo controle é competência das “Câmaras de Saneamento e Energia” (art. 28 da Resolução nº 1/2007).

De modo semelhante, a **Agepan (MS)**, limita-se a determinar a obrigação do prestador de enviar o inventário de bens afetados à prestação dos serviços em até 20 dias da assinatura do contrato (art. 2º, VIII, c, da Portaria nº 178/2020. Há, ainda, obrigação de encaminhar outros documentos, referentes aos investimentos realizados (até o 20º dia do mês subsequente) e o relatório semestral de posição valorizada dos bens e inventário patrimonial (até o 20º dia do mês subsequente ao encerramento do semestre (art. 2º, V e VI, da Portaria nº 178/020). Ressalte-se que o acompanhamento dos investimentos realizados e programados e dos bens afetados à exploração do serviço está inserido na fiscalização por monitoramento da agência (art. 5º, da Portaria nº 149/2017).

A Resolução nº 96/2017 da **Arsae (MG)** determina, em seus art. 25 e 26, uma série de obrigações à Copasa, de manter atualizado os dados da base de ativos (podendo o custo do levantamento do cadastro de redes ser considerado como custo regulatório). Ainda, estabelece que a “Copasa deverá elaborar um Plano Anual de Investimento de Ativos de acordo com as diretrizes estabelecidas pela **Arsae (MG)** com base no Plano de Investimentos Plurianual da Companhia”. É interessante observar que a elaboração do plano de investimentos compete ao prestador (ainda que conforme diretrizes do regulador).

A **Arce (CE)** também se limita a estipular a obrigação de manter um cadastro dos sistemas e das condições de operação das instalações (Resolução nº 130/2010).

Por sua vez, a **AGRF-DAEA (Araçatuba - SP)** apenas prevê, em sua Resolução nº 1/2013, a obrigação de manter cadastro das redes compatível com o sistema de cadastro de bens reversíveis (art. 9º) e de manter registros para facilitar o manejo eficiente da concessão, incluindo bens de superfície e subterrâneos, de modo detalhado que possibilite conhecer sua existência, localização e estado. A previsão de que a avaliação deve “obedecer a critérios técnicos previamente aceitos” pela agência sem a definição de tais critérios, sugere que o próprio prestador teria de propor o método, para aprovação pela agência.

Previsão similar é colocada pela **Ager (MT)**, cuja Resolução nº 3/2018 prevê que o prestador mantenha organizadas as informações sobre cadastro de redes (com localização, dimensões e material) e de condições de operação das instalações (art. 25), com registros completos das informações técnicas, incluindo bens de superfície e subterrâneos para identificar existência, localização e estado de conservação.

A **Amae (Joinville - SC)** estabelece o mesmo em relação à obrigação de manter registros e seu grau de detalhamento, inclusive sobre manutenções e reparos (Resolução nº 55/2015). Também é obrigação da concessionária providenciar a avaliação dos bens afetos à concessão, “atendendo aos dispositivos das leis”, e o laudo deve ser encaminhado deverá ser enviado à agência em três volumes, sendo um para terrenos, outro para edificações e obras civis e outro para máquinas e equipamentos (art. 6º).

A **Adasa (DF)**, em seu Manual de Revisão Tarifária e Disciplina da Base de Ativos Regulatória (aprovado pela Resolução nº 2/2018), trata da possibilidade de reconhecimento de ativos financeiros (de investimentos realizados na aquisição/construção e reforma de infraestrutura), desde que o direito esteja assegurado no contrato. Portanto, tal disciplina deve constar expressamente dos instrumentos contratuais.

A **SRJ (Jacareí - SP)**, também dispõe sobre uma série de obrigações para que “custos” sejam reconhecidos e estabelece diversos princípios a serem observados pelo prestador quando da elaboração de sua contabilidade, vedando subsídios cruzados (art. 7º da Resolução nº 13/2019).

A **Arsec (Cuiabá - MT)**, em sua Instrução Normativa nº 12/2014, apenas disciplina as formalidades para que o concessionário apresente os relatórios de bens reversíveis à agência.

A Resolução nº 6/2019, da **Agersa (BA)**, também traz uma série de obrigações em relação ao plano de contas e à contabilização dos ativos, com a previsão de entrega semestral, pela concessionária, de relatório com detalhamento rigoroso acerca da composição dos bens da concessão, inclusive, com apontamento dos valores referentes ao custo de aquisição/construção, taxas de depreciação e amortização acompanhadas de laudo técnico, valores depreciados e amortizados, saldos residuais, valor novo de reposição e, ainda, encargos financeiros capitalizados.

A **Aris (SC)** (Resolução nº 19/2019) e a **Agir (SC)** (Resolução nº 1/2015) apenas tratam da obrigação de cadastramento de bens. Lembrando que estas agências, em conjunto com a **ARES-PCJ (SP)**, a **Arisb (MG)** e a **Agesan (RS)** acabaram de encerrar consulta pública para aprovação de procedimentos contábeis.

A **ACFOR (Fortaleza - CE)**, por sua vez, prevê a obrigação de realizar prévia avaliação para transferir os bens ao prestador. A Resolução nº 9/2011 determina que bens constituídos com recursos de terceiros sejam controlados separadamente, devendo, na assinatura do contrato de delegação, os bens afetos aos serviços serem transferidos ao prestador, mediante prévia avaliação, com controle por Município (art. 20). Há obrigação atribuída ao prestador de manter registro de inventários dos bens, inclusive, indicando os bens de uso compartilhado por mais de um município, cujo controle é específico (art. 15).

Outras obrigações comumente presentes durante a execução do contrato referem-se à proibição de alienação ou oneração dos bens vinculados à prestação, o que geralmente requer prévia autorização da agência reguladora, mediante justificativa quanto às razões e demonstração de ausência de prejuízos aos sistemas e serviços. Estabelece tal previsão a **Ageac (AC)**, nos art. 176 e 177 da Resolução nº 66/2019 (que alterou a Resolução nº 34/2015).

3.2.3. Extinção dos contratos

Em relação ao momento da extinção, algumas agências limitam-se a prever a obrigação de indenização prévia à reversão, quando da extinção dos contratos.

A **Ageac (AC)**, por exemplo, no art. 69 da Resolução nº 34/2015, que regulamenta prestação de serviços de saneamento básico, prevê apenas que a reversão dos bens e instalações que compõe os sistemas (nas condições de uso em que se encontram), ocorrerá após os ressarcimentos devidos.

Encontra-se tratamento semelhante na **ACFOR (Fortaleza - CE)**, cuja Resolução 9/2011 estabelece que “a reversão dos bens ocorrerá com o pagamento, pelo Poder Concedente, das parcelas dos investimentos vinculados aos bens adquiridos pelo prestador de serviços, ainda não amortizados ou depreciados, observadas as competências e as proporções respectivas, sendo reconhecidos os efeitos contábeis pertinentes”, agregando que ocorrerá em qualquer das hipóteses de extinção, o que sugere que o tratamento independe da modalidade de extinção ocorrida (art. 20). A norma também reproduz parte do teor da LNSB quanto aos valores investidos constituírem créditos perante o titular e estabelece obrigação de auditoria e certificação anual pela agência.

Em contraste, há agências que adotam uma combinação de múltiplos critérios, para fins de cálculo da indenização devida, com um nível de detalhamento bastante aprimorado.

Por exemplo, a **Adasa (DF)**, em seu Manual de Revisão Tarifária Periódica (RTP) e Disciplina da Base de Ativos Regulatória (aprovado pela Resolução nº 2/2018), aponta quatro diferentes metodologias aplicáveis (itens 61 a 66 do referido Manual):

- a. O valor novo de reposição (VNR), definido como a “estimativa dos custos necessários para sua completa reposição, por outros que efetuem as mesmas funções, qualidade de serviços e tenham a mesma capacidade do ativo existente” é utilizado para avaliar:
 - I. Instalações, Máquinas e equipamentos operacionais
 - II. Ligações prediais e hidrômetros;

- III. Redes de distribuição de água e coletoras de esgotos;
 - IV. Edificações operacionais;
 - V. Benfeitorias e obras civis;
 - VI. Equipamentos de Reserva Técnica;
 - VII. Equipamentos de laboratório de controle e qualidade.
- b. O valor contábil atualizado (VCA) é calculado pela aplicação do IGP-M e empregado para avaliar:
- I. Os terrenos operacionais não incluídos na 1ª ou na 2ª RTP.
 - II. Os ativos incorporados ao patrimônio da Concessionária em data anterior ao ano de 2013, para os quais não haja informações em banco de preços passíveis de utilização pela Concessionária
- c. O valor avaliado atualizado (VAA) é calculado pela atualização dos valores resultantes da avaliação realizada na 1ª ou na 2ª RTP, por meio da aplicação do IGP-M, e aplicado para os terrenos operacionais incluídos na BAR da 1ª ou 2ª RTP.
- d. O valor original contábil (VOC) é o valor constante nos registros contábeis da Concessionária e é utilizado para:
- I. Os ativos não onerosos; e
 - II. Os ativos incorporados ao patrimônio da Concessionária a partir do ano de 2013, para os quais não haja informações em Banco de Preços admitidos para utilização pela Concessionária.

Ainda, o Manual de Contabilidade Regulatória para Água e Esgoto (aprovado pela Resolução nº 24/2016) traz regras para ativos intangíveis, que devem ser reconhecidos inicialmente pelo custo histórico, capitalizados com os gastos incorridos para colocá-los em execução e deduzidos pela amortização. Traz, ainda, a possibilidade de reconhecer ativos financeiros de investimentos, caso assegurado pelo contrato.

Outra agência que adotou critérios variados em conformidade com o tipo de ativo foi a **Agersa (BA)**. A recente Resolução nº 7/2019, ao disciplinar a metodologia para definição da base de remuneração regulatória de ativos da Embasa, determina que:

- i. Pelo método do **Valor Novo de Reposição - VNR**, cada ativo é valorado pela estimativa dos custos necessários para sua completa reposição, por outros que efetuem as mesmas funções, qualidade de serviços e tenham a mesma capacidade do ativo existente. Serão avaliados pelo VNR os seguintes ativos ou grupos de ativos:
 - I. Instalações, Máquinas e equipamentos operacionais;
 - II. Ligações prediais e hidrômetros;
 - III. Redes de distribuição de água e coletoras de esgotos;
 - IV. Edificações operacionais;
 - V. Benfeitorias e obras civis;
 - VI. Equipamentos de Reserva Técnica;
 - VII. Equipamentos de laboratório de controle e qualidade.
- ii. Por meio do **valor contábil atualizado (VCA)**, a valoração se dará pela atualização do valor contábil por meio da aplicação do IGP-M. Serão avaliados por este método:
 - I. Os terrenos operacionais;

- II. Os ativos incorporados ao patrimônio da Concessionária em data anterior ao ano de 2013, para os quais não haja informações em banco de preços passíveis de utilização pela Concessionária
- iii. A valoração pelo **valor avaliado atualizado (VAA)** se dará pela atualização dos valores resultantes da avaliação realizada, por meio da aplicação do IGP-M. Serão avaliados por este método os terrenos operacionais incluídos na BAR.
- iv. O **valor original contábil (VOC)** é o valor constante nos registros contábeis da Concessionária. Serão avaliados com base no VOC:
 - I. Os ativos não onerosos; e
 - II. Os ativos incorporados ao patrimônio da Concessionária a partir do ano de 2013, para os quais não haja informações em Banco de Preços admitidos para utilização pela Concessionária.

Ainda que voltada à revisão tarifária e não à extinção dos contratos, a **Agepar (PR)** estabeleceu também uma combinação de critérios. A Nota Técnica nº 1/2017 esclarece que “a metodologia aprovada para a determinação da BAR resulta de um modelo híbrido, pautado na aplicação do DORC + CCV e do procedimento denominado Rolling Forward, de modo que serão aplicadas as metodologias DORC e CCV na primeira revisão tarifária periódica e a metodologia Rolling Forward nas revisões subsequentes”. O método DORC refere-se a “**custo de reposição depreciado otimizado**”, levando em consideração a vida útil do ativo e a melhor opção tecnológica e econômica. É empregado a ativos do sistema como edificações e terrenos. Já o CCV é o “**custo histórico corrigido**”, a partir do preço de aquisição original, conforme registros contábeis, depreciado e atualizado pelo IGP-M. É destinado a bens de uso geral (veículos, móveis, utensílios etc.). Após a avaliação (para a revisão tarifária periódica), o ativo é blindado (não mais avaliado), tornando-se ativo financeiro, atualizado pelo IGP-M entre as revisões, excluindo as baixas e acrescentando adições.

A minuta de procedimentos contábeis submetida à consulta pública pelas agências intermunicipais **Aris (SC)**, **Agir (SC)**, **ARES-PCJ (SP)**, **Arisb (MG)** e **Agesan (RS)** considera a possibilidade de adoção de métodos híbridos, a partir da combinação do “valor econômico ou de mercado” (proposto por investidores) com o “valor do custo de reposição”, que admite poder ser estimado pelos “custos históricos corrigidos, custo de reposição depreciado, custo de reposição depreciado otimizado e valor novo de reposição – VNR”.

A **Arsae (MG)** adota o **valor ou custo histórico atualizado**. Porém, insere a possibilidade de **ajuste** nos valores conforme avaliação. A Resolução nº 96/2017, que aprova regras para avaliação dos ativos da Copasa para “o próximo ciclo tarifário”, remete à Nota Técnica nº 66/2017, que demonstra vir sendo eleito o “método contábil”, a partir de registros referentes aos custos históricos incorridos atualizados pela inflação, descontando-se a amortização e a depreciação, para fins de revisões tarifárias da Copasa. Observe-se que fica clara a regulação discricionária das revisões tarifárias da companhia estadual, expressamente direcionada à Copasa e com revisões não reguladas pelo contrato. Ainda, o documento aponta que “o método do valor histórico corrigido é vantajoso por ser simples, objetivo e diretamente relacionado aos recursos de fato investidos pela empresa”. Contudo, afirma que “será realizada uma avaliação da **prudência** sobre os ativos constituídos ao longo deste novo ciclo tarifário, uma

avaliação do uso abrangendo uma amostra de todos os ativos e uma avaliação da utilidade dos ativos para os quais essa análise seja plausível”, as quais “poderão levar a ajustes dos valores dos ativos mensurados pelo custo histórico incorrido, a fim de remunerar prudentemente os ativos que estão em operação”.

Por sua vez, a **Arsban (Natal - RN)**, não definiu de modo expresso um critério a ser adotado, apenas demonstrando a preferência pelo “**Custo de reposição otimizado depreciado ou valor novo de reposição otimizado depreciado (VNRD)**”, que afirma ser “o critério de mensuração da BAR mais indicado para atender as necessidades regulatórias e converge com critério adotado no pleito tarifário 2013-2017, contudo outro critério pode ser utilizado”.

Há, também, agências adotam o **custo ou valor de reposição (VNR)**. A despeito de se assemelhar à **Arsae (MG)** em alguns aspectos, a **Arsesp (SP)** disciplina a avaliação dos ativos pela “metodologia do custo de reposição, considerando o valor novo do ativo como base para a determinação do seu valor de mercado em uso” (art. 3º, §1º da Deliberação nº 156/2010. Ainda, a movimentação de ativos deve seguir a metodologia definida no Plano de Contas da Concessionária aprovado pela agência.

A **Arsp (ES)** também adota o VNR, de modo que “cada ativo existente é valorado pela estimativa dos custos necessários para sua completa reposição por ativos novos que efetuem as mesmas funções, tenham a mesma capacidade e prestem um serviço de mesma qualidade”, aplicando-se fórmula que adiciona ao valor do equipamento, o custo adicional de instalação (serviços e materiais necessários a colocar o ativo em operação), além de juros sobre obras em andamento, calculados pelo custo médio ponderado de capital após impostos.

Na **Aresc (SC)**, a Resolução nº 64/2016 prevê que, sobre o **VNR** seja aplicado um desconto equivalente à média da vida útil consumida do ativo (pela depreciação acumulada), devendo-se, ainda, multiplicar o percentual referente ao “índice de aproveitamento dos bens” e considerar o “almoxarifado de operações e os ativos não onerosos”.

Por outro lado, há agências que não tratam da reversão ou da indenização, mas sinalizam para aspectos da avaliação dos ativos.

Caso curioso é o da **AGRF-DAEA (Araçatuba - SP)**. A Resolução nº 1/2013 prevê que métodos de avaliação “dos bens deverão obedecer a critérios técnicos previamente aceitos” pela agência. Porém, não há definição de tais critérios, de modo que se leva a crer que a agência poderia aprovar previamente o critério colocado pelo próprio prestador. Como mencionado adiante, a norma conclui, ainda, “a avaliação não poderá atingir valor inferior ao do saldo contábil registrado no balanço”.

A **SRJ (Jacareí - SP)** prevê obrigações diversas ao prestador, dentre as quais se encontra a de fornecer ao regulador “os valores de custo histórico (custo histórico de aquisição e valor histórico real), bem como seu valor econômico que será fixado com base nas decisões da agência reguladora relacionadas com a avaliação da Base de Remuneração Regulatória” (art. 7º da Resolução nº 13/2019). Depreende-se que a agência adote o custo histórico, mas não há uma determinação a respeito.

3.2.4. Eventuais penalidades

A disciplina sancionatória das concessões de saneamento básico está mais atrelada às previsões contratuais que propriamente às normas de regulação – ainda que existam normas esparsas sobre o tema.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a Lei de Concessões não aprofunda a disciplina das penalidades a serem aplicadas em casos de descumprimentos contratuais, mas prevê a **possibilidade de declaração de caducidade em diversas hipóteses**, inclusive pelo descumprimento das penalidades impostas, a critério do Poder Concedente¹³.

Seu art. 23, VIII, determina que, dentre as cláusulas essenciais ao contrato, estejam as relativas às sanções¹⁴. Porém, se por um lado, garante-se ao Poder Concedente boa margem de discricionariedade para estabelecer as penalidades aplicáveis em sede contratual, por outro, não se estabelece um conjunto de parâmetros adequados a serem adotados, seja pelo Poder Concedente diretamente, seja pelo órgão regulador e fiscalizador dos serviços em questão.

Por outro lado, a LNSB previu, dentre as temáticas sobre as quais as agências reguladoras devem editar normas, os “*procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular*” (art. 23, XIII).

Contudo, tais normas – quando existentes – estão mais atreladas a descumprimentos contratuais em geral, e geralmente não fazem qualquer correlação à temática da reversibilidade (a não ser por estabelecer sanções mais brandas a falhas em entregas dos relatórios referentes aos inventários dos bens).

Para a análise ora empreendida, o mais relevante é verificar em que hipóteses a penalidade pode levar à intervenção ou à retomada dos serviços, que representam sanção severa que acaba por culminar no encerramento antecipado do prazo de vigência contratual.

Deve-se lembrar que a competência para encerrar o contrato é da parte que o assinou como contratante, portanto, do titular dos serviços, e não da agência. Desse modo, qualquer referência a uma norma de regulação que fale em declaração de caducidade significa, na realidade, uma declaração quanto à viabilidade ou à pertinência da caducidade ou rescisão contratual, para que o titular dos serviços tome a iniciativa a respeito.

As agências que disciplinam tais hipóteses o fazem de modo bastante semelhante, com normas que, na maioria dos casos, são idênticas.

Vejamos.

¹³ Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

§ 1o A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando: (..)

V - a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

¹⁴ Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: (...) VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação.

A **ARSAE (MG)** prevê a aplicação de penalidades como advertência e multa em caso de eventual infração a disposições regulamentares e contratuais. A possibilidade de intervenção e declaração de caducidade pode ser prevista pelo contrato. Ainda, estabelece que a multa poderá ser de 0,1, 0,25 ou 0,5% do faturamento líquido do prestador no ano anterior na área onde ocorreu a irregularidade. Porém, para o caso de descumprimento em relação ao inventário e controle de bens reversíveis, é pré-determinada a aplicação da multa de menor valor. Já a falta de zelo pela integridade dos bens acarreta a intermediária (Resolução nº 137/ 2014, “Regulamento dos Serviços de Saneamento do Estado de Alagoas”).

A **ARES-PCJ (SP)** inclui a possibilidade de embargo de serviço e de interdição de instalações. Também são previstas três gradações de multa, porém, de 0,001% a 0,01% da receita corrente anual do exercício anterior. Ainda, prevê a possibilidade de que a agência recomende ao titular a declaração de caducidade ou a rescisão, nos casos em que a prestação esteja inadequado ou ineficiente ou se for paralisado (exceto por caso fortuito ou força maior), bem como se a concessionária perde as condições econômicas, técnicas ou operacionais à adequada prestação, não cumpra penalidades impostas, não atenda a intimação da agência para regularização ou seja condenada por sonegação fiscal em sentença transitada em julgado (Resolução nº 71/2014).

Já a **Adasa (DF)** tem normativa bastante semelhante, porém não se refere à hipótese de embargo de obra ou serviço. Ainda, as escalas de gradação da multa são mais amplas, de 0,01, 0,1, 1 e 2% da receita operacional líquida faturada pela concessionária. A intervenção poderá ocorrer em caso de prestação em desacordo com o contrato e demais normas, desequilíbrio econômico que arrisque a continuidade do serviço, reiteradas infrações e pedido de recuperação judicial. A caducidade poderá ser declarada nas mesmas hipóteses previstas pela **ARES-PCJ (SP)** (Resolução nº 188/2006).

A **ARIS (SC)**, previu o descumprimento quanto aos registros dos bens como infração de natureza alta. No mais, apresenta normativa idêntica à da **Adasa (DF)** no que se refere à caducidade e hipóteses de intervenção. Quanto às demais penalidades, assemelha-se à **ARES-PCJ (SP)**, porém, com diferenças no cálculo da multa, que é de 0,2, 0,3 ou 0,4% do faturamento anual bruto (Resolução nº 03/2011). Situação análoga se verifica em relação à **ARISB (MG)**, cuja Resolução nº 40/2017 prevê exatamente as mesmas hipóteses anteriores quanto à intervenção e à caducidade, apenas disciplinando de modo particular a aplicação de multa, que cuja escala é de 0,01, 0,5 e 0,1% da receita corrente anual. Quanto à especificação das penalidades, a norma é semelhante à da **ARES-PCJ (SP)**. Por sua vez, a **SRJ (Jacareí – SP)** estabelece também as mesmas hipóteses de intervenção e caducidade e gradação de multa idêntica à da **ARISB (MG)** (Resolução nº 10/2018).

A **AGIR (SC)** já insere as possibilidades de intervenção e declaração de caducidade ou rescisão contratual diretamente na normativa regulatória, mantendo também a hipótese de embargo de obra ou serviço ao lado das penas de advertência e multa (esta, graduada em 4 escalas, de 0,2, 0,3, 0,4 e 0,5 %, conforme a infração seja considerada leve, média, grave ou gravíssima, podendo chegar a 1% do faturamento do prestador). Diferente da **ARSAL (MG)**, a

falta de adequado registro e controle de bens reversíveis e da contabilidade regulatória configuram infração de natureza grave. Além das hipóteses previstas pela **ARES-PCJ (SP)** e pela **Adasa (DF)**, a viabilidade da caducidade será declarada na hipótese de inobservância de advertência, que se configure como grave ou reiterada inexecução parcial ou total. Caso o titular tome a iniciativa de propor a caducidade, deverá consultar a agência, cuja manifestação será vinculante (Resolução nº 003/2013).

Finalmente, a **Amae (Joinville - SC)** previa todas as penalidades anteriores, incluindo, ainda a possibilidade de declaração de inidoneidade. Sua escala de multa vai de 0,1 a 3% da média do valor arrecadado pelos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos últimos 6 meses, inserindo a carência de registros referentes aos bens, no grupo de infrações mais graves. A agência prevê a possibilidade de intervenção quanto os serviços estejam em desacordo com as normas aplicáveis e reitera que as penas de caducidade e rescisão, bem como de inidoneidade competem ao poder concedente.

Nota-se que não há uma disciplina completa a respeito do tema. Muitas das agências sequer se preocuparam com as hipóteses de retomada dos serviços e caducidade e, quando o fazem, nada disciplinam acerca do tratamento a ser conferido aos bens reversíveis.

Constata-se que as poucas que lembram de trazer algo sobre bens reversíveis em suas normativas sobre sanções e hipóteses de retomada e caducidade apenas o fazem de modo tangencial, pela penalização da falha em manter os inventários. Por outro lado, são deixados de lado o tratamento quanto a eventuais indenizações que o Poder Público deva em relação a estes bens, bem como a possibilidade de compensação entre tais indenizações e possíveis valores de multas que sejam devidos pelas concessionárias que não tenham sido pagos.

As verificadas lacunas normativas, por sua vez, configuram um problema que exige a atenção das agências reguladoras, pois, nas palavras de Floriano de Azevedo Marques:

A atividade punitiva é um dos pilares centrais para o órgão regulador. Em princípio, é necessário prever em lei um regime de sanções, sem o que resta frágil a atividade apenadora da Agência. É imprescindível o estabelecimento na regulamentação e no contrato de concessão de I) uma estrutura de condutas puníveis com as respectivas penas; II) um regime de escusas de punibilidade, atenuantes e agravantes; III) um procedimento sancionatório que assegure o direito de defesa e o devido processo legal¹⁵.

Vale ressaltar que uma adequada disciplina sancionatória, com o estabelecimento de devido processo administrativo, garantindo contraditório e ampla defesa – já imprescindível ao bom controle de qualquer contrato de concessão – será ainda mais importante diante das alterações introduzidas na LNSB, especialmente no que se refere ao controle sobre investimentos realizados.

¹⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Aspectos Regulatórios a serem Considerados na Formulação de um Novo Modelo para o Setor de Saneamento Básico no Brasil. São Paulo, Interesse Público - IP, ano 3, n. 10, p.43-59, abri./jun. 2001

Isso porque o novo art. 11-B previu a obrigação de definição de metas de universalização, o que inevitavelmente está atrelado à obrigação de realizar investimentos em ativos essenciais à prestação dos serviços – ou seja, em bens reversíveis. Previu, ainda, em seu §7º, a possibilidade de eventual declaração de caducidade em caso de não atingimento das metas:

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

[...]

§ 7º No caso do não atingimento das metas, nos termos deste artigo, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa.

Ainda, conforme explica Fernando Vernalha, a aplicação das sanções deriva da lei, da regulação e do contrato, sendo fundamental que se observe a proporcionalidade e a razoabilidade da sanção cominada em relação à conduta punível:

Logo, a disciplina jurídica a orientar a aplicação de sanções ao concessionário (e às demais partes envolvidas na concessão) deriva da lei, dos regulamentos e do contrato de concessão. Há diversos níveis de ordenação da conduta do concessionário, encadeados hierarquicamente. Como dito, a maior ou menor densidade normativa em relação ao tema dependerá do bloco de legislação setorial.

Ao contrato caberá, portanto, definir os contornos mais específicos relativamente à aplicação das penalidades administrativas, preenchendo os espaços deixados pela lei e pelos regulamentos, identificando procedimentos, discriminando hipóteses de incidência etc. além de delimitar as hipóteses e condições para as penalidades contratuais.

O fundamental será a obediência à proporcionalidade e à razoabilidade na fixação e calibragem das sanções contratuais ou administrativas relativamente às hipóteses de incidência que lhes são atreladas. Essa calibragem acabará sendo fruto de uma avaliação contida na esfera dos espaços em branco deixados pela lei, pelos regulamentos e, ainda, pelo esgotamento das zonas de certeza positiva e negativa resultante da aplicação dos princípios aos casos concretos¹⁶. (grifos nossos)

Conectada à adequação da penalidade, verifica-se que o autor trata dos procedimentos.

¹⁶ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. 407 p.312

É necessário que se regule adequadamente o processo administrativo para fins de aplicação de penalidades, garantindo à concessionária o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Nesse sentido, é importante observar que diversos princípios do processo judicial são geralmente aplicáveis, porém outros têm sentidos bastante diversos. Maria Sylvia di Pietro esclarece o tema de forma ampla. A autora esclarece que:

Os princípios do processo judicial não podem ser transpostos para o processo administrativo sem que sejam respeitadas as peculiaridades do regime jurídico a que se submete a Administração Pública.

O princípio do **formalismo** abranda-se pela aplicação dos princípios da oficialidade, da verdade material, do interesse público, cabendo falar em informalismo ou formalismo moderado.

A **coisa julgada** não tem o mesmo efeito que nos processos judiciais, já que a decisão administrativa é passível de apreciação pelo Poder Judiciário, em decorrência do princípio da unidade de jurisdição previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal. Não existe no direito administrativo a coisa julgada material.

A **preclusão**, para o administrado, sofre maiores restrições do que nos processos judiciais, porque, estando a Administração sujeita ao princípio da legalidade e ao controle judicial, sempre se reconhece a ela o poder-dever de rever os próprios atos, para anulá-los, convalidá-los ou revogá-los. A consequência é que os prazos impostos ao interessado para apresentar suas alegações e provas, bem como para recorrer, se desrespeitados, não impedem a Administração de rever o ato impugnado, se reconhecer a procedência das alegações e provas, ainda que apresentados extemporâneos, desde que não tenha ocorrido a preclusão, para a Administração, do seu poder de revisão.

A preclusão dos ônus processuais tem que se harmonizar como direito à ampla defesa e ao contraditório, bem como princípio da motivação, especialmente nos processos sancionatórios.

O poder de **invalidação** dos atos administrativos só é alcançado pela preclusão (ou decadência), após cinco anos da data em que foi proferida a decisão de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé. Fora dessa hipótese, não ocorre preclusão: o interessado pode pleitear a anulação e a Administração Pública pode fazê-la a qualquer tempo.

O princípio da *reformatio in pejus*, que impede o agravamento da sanção, tem aplicação nos processos administrativos sancionatórios, quando se trate de pedido de revisão baseado no surgimento de fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Tem aplicação nos processos administrativos o princípio da aplicação da lei posterior mais benéfica. A mudança de interpretação da lei, se prejudicial ao administrado, não retroage¹⁷.

Considerando que, garantida a ampla defesa e o contraditório e respeitado o devido processo, a concessionária não tenha conseguido justificar os descumprimentos, é possível que a aplicação de penalidades culmine na declaração de caducidade da concessão.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/89526/Princ%C3%ADpios%20do%20processo%20judicial%20no%20administrativo/d73b9b0f-853b-44ed-bc91-73854bb9bb13> Acesso em 29/10/2020

Nesta hipótese, se houve descumprimento comprovado da concessionária, e há eventuais valores pendentes a serem ressarcidos ao Poder Público, inclusive multas, pode a Administração compensar tais valores com eventuais indenizações por ela devidas à concessionária.

Entretanto, deve-se ter muita cautela ao estabelecer mecanismos de indenização distintos e mais severos para esta hipótese, tendo em vista que não se pode correr o risco de configuração de enriquecimento sem causa do Poder Concedente – conforme melhor detalhado adiante, no capítulo 4.

Por outro lado, é evidente que se quem deu causa ao encerramento antecipado foi a Administração Pública, inclusive, por encampação, pode-se pensar em desenvolver um mecanismo menos rigorosos para cálculo da indenização, tendo em vista que se configura o descumprimento do prazo por parte da contratante e não da concessionária.

3.3. Panorama da regulação em outros setores

Apresentado o estado da arte da regulação sobre bens reversíveis no setor de saneamento, passamos a expor uma visão geral da disciplina legal e regulatória dos bens reversíveis em outros setores. Foram analisados os setores de energia elétrica, telecomunicações, óleo e gás, transportes terrestres, aquaviários e aéreos. A análise se dividiu nos mesmos quatro eixos temáticos que o tópico acima – conceituação, tratamento por editais e contratos, disciplina da extinção do contrato de concessão e penalidades. Ao final de cada tópico, trazemos breve exposição da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ e das decisões do Tribunal de Contas da União – TCU que sejam pertinentes ao tema enfrentado.

3.3.1. Conceituação e identificação

a) Energia

No setor de energia elétrica, o regime jurídico das concessões de serviços públicos é disciplinado pela Lei nº 9.247/1996, que também instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). O art. 18 da Lei estabelece **critérios para a identificação de bens reversíveis**, referindo-se, indiretamente, ao **fundamento da continuidade do serviço**, ao afirmar que a “Aneel somente aceitará como bens reversíveis da concessionária ou permissionária do serviço público de energia elétrica aqueles utilizados, exclusiva e permanentemente, para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica”. Ao utilizar a qualificação “exclusiva e permanentemente”, a Lei determina que devem reverter ao poder público apenas os **bens essenciais à prestação do serviço**.¹⁸

¹⁸ A disciplina da Lei nº 9.247/1996 é similar ao que consta no Decreto nº 41.019/1957, que regulamenta os serviços de energia elétrica, o qual determina que a “*propriedade da empresa de energia elétrica em função do serviço de eletricidade compreende todos os bens e instalações que, direta ou indiretamente,*

Essa diretriz é seguida pela prática regulatória da Aneel, como se vê pela Resolução Normativa nº 596/2013. Esse ato normativo buscou regulamentar o Decreto nº 7.850/2012 e a Lei nº 12.783/2013 no que diz respeito aos “critérios e procedimentos para cálculo da parcela dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou não depreciados, de aproveitamentos hidrelétricos, cujas concessões foram prorrogadas ou não” (art. 1º). A Resolução definiu, em seu art. 3º, os bens reversíveis como “aqueles **utilizados, exclusiva e permanentemente, para produção de energia elétrica**, cujos investimentos prudentes foram realizados com o objetivo de **garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido**”.

A definição é complementada na sequência, listando, a título de exemplo, bens que constituem bens reversíveis (art. 3º, §1º) e que não constituem bens reversíveis (art. 3º, §2º):

§ 1º Constituem bens reversíveis o conjunto de itens de infraestrutura comuns à usina, tais como, reservatórios, barragens tomada d’água, condutos, canais, vertedouros, comportas, casa de comando, além dos equipamentos de geração, como turbinas, geradores, transformadores, serviços auxiliares e relacionados ao sistema de transmissão de interesse restrito.

§ 2º Não constituem bens reversíveis, exemplificativamente, os bens administrativos, tais como móveis, utensílios, veículos, terrenos, edificações, urbanização e benfeitorias.

§ 3º Não serão considerados os investimentos decorrentes de alterações na configuração do sistema elétrico autorizados pela ANEEL nos termos da Resolução Normativa nº 330, de 26 de agosto de 2008.

Assim, seguindo a diretriz geral estabelecida pela Lei nº 9.247/1996, são reversíveis ao poder concedente **apenas aqueles bens essenciais à continuidade dos serviços**, excluindo-se, por exemplo, os utilizados para fins administrativos – sejam móveis, sejam imóveis.

b) Telecomunicações

Inicialmente, a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997) trazia uma disciplina dos bens reversíveis bastante similar à empreendida pela Lei nº 8.987/1995, transferindo ao contrato de concessão parte do ônus de definir as regras sobre bens reversíveis. Apenas o regulamento do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust (Decreto nº 3.524/2000 trazia maiores diretrizes sobre o tema, determinando que “equipamentos, materiais e serviços associados à execução do plano de universalização, que utilizem parcela de recursos do Fust” devem integrar o acervo de bens reversíveis da concessionária (arts. 11 e 12¹⁹). Essa

concorram, exclusiva e permanentemente, para a produção, transmissão, transformação ou distribuição da energia elétrica” (art. 44).

¹⁹ Decreto nº 3.524/2000: “Art. 11. As aquisições e contratações de equipamentos, materiais e serviços associados à execução do plano de universalização, que utilizem parcela de recursos do Fust, somente poderão ser concretizadas observando critérios de preço, qualidade, tecnologia, racionalidade, compatibilidade, desempenho, prazo de entrega e assistência técnica, dentre outros. Art. 12. Os bens decorrentes das aquisições e contratações citadas no art. 11 deste Decreto deverão ser relacionados no acervo de bens reversíveis da concessionária”.

disposição enfatiza que bens adquiridos com a contribuição de recursos públicos, para o atingimento das metas do setor, devem reverter ao poder concedente ao final da concessão.

Esse cenário de pouca definição normativa começou a mudar alterações introduzidas no art. 86 da Lei em 2011, o qual passou a prever, dentre os “critérios e condições para a prestação de outros serviços de telecomunicações diretamente pela concessionária” a “existência de mecanismos que assegurem o adequado controle público no que tange aos bens reversíveis” (art. 86, parágrafo único, inc. I).

Em 2006, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) editou a Resolução nº 447/2006, que aprovou o Regulamento de Controle de Bens Reversíveis. O inciso IV do art. 3º da Resolução **define os bens reversíveis** como “equipamentos, infra-estrutura, logiciários ou qualquer outro bem, móvel ou imóvel, inclusive Bens de Massa, ou direito integrantes do patrimônio da Prestadora, de sua controladora, controlada ou coligada, **indispensáveis à continuidade e atualidade da prestação do serviço** no regime público”.

Assim, verifica-se que, de forma semelhante à regulação da Aneel, o regulamento da Anatel também se pauta na essencialidade à continuidade da prestação do serviço público caracterizar bens da concessão como reversíveis.

Nos termos do Regulamento de Controle de Bens Reversíveis, a concessionária deve apresentar **inventário de bens reversíveis** (art. 3º, X²⁰), o qual deve ser mantido **atualizado** durante todo o período da concessão ou permissão (art. 4º²¹) e **submetido anualmente à aprovação pela Anatel**, acompanhado de parecer de auditoria independente (art. 5º²²). Ademais, a desvinculação de bens do Relação de Bens Reversíveis deve ser expressamente autorizada pela Anatel, sendo permitida apenas caso se demonstre que não há riscos para a continuidade do serviço (art. 15, §1º e art. 16).

Recentemente, a Lei Geral de Telecomunicações foi objeto de alteração que trouxe novos aspectos para a definição de bens reversíveis aplicada no setor. Determina-se que para fins de aferição do valor econômico associado à adaptação da concessão (regime público) para autorização (regime privado), o que engloba o valor da indenização que seria devida pelos bens

²⁰ Resolução Anatel nº 447/2006 – Anexo: “Art. 3º Para efeitos deste Regulamento, são adotadas as seguintes definições: (...) X - Relação de Bens Reversíveis (RBR): documento em que se acham registrados os Bens Reversíveis, contendo, no mínimo, a descrição, com número de patrimônio, situação (onerado ou não), localização, entidade responsável pela guarda e outras informações que os identifiquem de forma precisa”.

²¹ Resolução Anatel nº 447/2006 – Anexo: “Art. 4º A Prestadora deve manter atualizado, durante todo o período da concessão ou permissão, o Inventário dos bens e direitos integrantes do patrimônio da Prestadora, disponível por meio de sistema de informações com acesso eletrônico, na forma e nos prazos definidos pela Anatel”.

²² Resolução Anatel nº 447/2006 – Anexo: “Art. 5º Anualmente, até o dia 30 de abril, a Prestadora deve encaminhar à Anatel, para aprovação a RBR, com bens e direitos agrupados de acordo com o “Anexo - Qualificação dos Bens Reversíveis”, acompanhada de parecer de auditoria independente referente ao cumprimento do disposto neste Regulamento”.

reversíveis ainda não amortizados ou depreciados da concessão, bens reversíveis devem ser conceituados da seguinte maneira:

Art. 144-C. Para efeito do cálculo do valor econômico mencionado no art. 144-B, serão considerados bens reversíveis, se houver, **os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido**. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

Parágrafo único. Os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado **serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido**. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

Atualmente, está em **discussão no âmbito da Anatel uma revisão do Regulamento de Controle dos Bens Reversíveis**, no contexto da edição de um Regulamento da Continuidade do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC)²³, já submetida à consulta pública (CP nº 19/2020), mas ainda pendente de decisão final pela Anatel. A minuta discutida na consulta pública não inova substancialmente no que diz respeito à definição dos bens reversíveis, mas propõe outras inovações que serão apresentadas na sequência, quanto ao conteúdo dos contratos de concessão (ver tópico b, [abaixo](#)) e quanto à indenização ao final da concessão (ver tópico c, [abaixo](#)).

Por ora, é importante consignar que parte do que motivou a inclusão da revisão do Regulamento de Controle de Bens Reversíveis na agenda regulatória da Anatel foi uma **controvérsia acerca da qualificação de imóvel administrativo de uma concessionária do STFC como bem reversível**. Como esse caso se mostra relevante para a discussão acerca da conceituação dos bens reversíveis, apresentamos-lhe no que segue.

No caso, a Telefônica do Brasil S.A utilizava diversos bens imóveis que compunham o denominado Complexo Martiniano de Carvalho, onde esteve instalada a sede administrativa da empresa, mas que se encontrava desocupado quando do debate sobre o tema. Após pedido, pela concessionária, de anuência da Anatel para a desvinculação desses imóveis do inventário de bens reversíveis, a Superintendência de Serviços Públicos realizou consulta ao Conselho Diretor da Anatel quanto à qualificação de imóveis administrativos como bens reversíveis.

A toda evidência, tais imóveis não poderiam ser considerados bens reversíveis, uma vez que não eram bens indispensáveis para a continuidade do serviço público e também não haviam sido classificados como reversíveis pelo contrato de concessão. Entretanto, a Anatel alcançou, na Análise nº 131/2012-GCRZ, conclusão diversa, defendendo que os imóveis eram bens reversíveis. Para sustentar esse ponto, argumentou que: (i) são considerados reversíveis não só os bens indispensáveis para a prestação do serviço, como também os que tenham **importância patrimonial** na concessão; (ii) o aspecto patrimonial tem seu foco nos efeitos da evolução patrimonial sobre a eficiência da concessão e sobre a modicidade tarifária; (iii) os imóveis tinham **importância para assegurar a viabilidade econômica** da concessão no longo

²³ O STFC é o único serviço de telecomunicações que é prestado em regime de concessão de serviço público. Os demais serviços sujeitam-se a um regime de direito privado.

prazo; (iv) a **reversibilidade** do patrimônio da concessionária ao término do contrato é a **regra geral**, e não excepcional.

Assim, segundo o argumento empregado nessa oportunidade, o ônus da reversão **alcança igualmente os bens que são dedicados a dar suporte ao serviço concedido** – o que inclui bens imóveis que funcionem como sede administrativa. De acordo com a agência reguladora, os bens vinculados à concessão não se restringem ao menor conjunto possível de ativos necessários para a prestação do serviço. Eles correspondem, na verdade, a todos os bens que possam ser utilizados na prestação do serviço, possuindo relevância patrimonial de maneira a contribuir para a valorização econômica da concessão e, principalmente, para a eficiência e a modicidade tarifária de longo prazo.

Houve, então, a interposição de recurso administrativo que alegou que os bens reversíveis devem ser definidos pelo critério funcional, e não patrimonial – isto é, que devem ser definidos por sua imprescindibilidade para a continuidade do serviço. **Em novo exame sobre o tema, na Análise nº 161/2017/SEI/IF, a Anatel se manifestou nesse sentido, consignando que a reversão dos bens é cabível apenas para aqueles que sejam indispensáveis à prestação do serviço concedido.** Os demais bens da concessionária – por exemplo, os utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações, em regime privado – não são atingidos pela reversão, ainda que gerem rendas para a concessionária.

Rebatendo premissas empregadas na Análise nº 131/2012, a Anatel assinalou que a **maximização do estoque de bens reversíveis não implica viabilidade econômica da concessionária, e tampouco modicidade tarifária.** Impor diretrizes que maximizem o inventário de bens reversíveis representa, na verdade, um **entrave à produtividade** da prestadora, o que era um **efeito nocivo sobre as tarifas**, além de um **risco à União**, que pode ser eventualmente condenada a indenizar a prestadora em relação a esses bens acessórios para a prestação do serviço.

Ainda **não houve uma decisão definitiva** da Anatel acerca da caracterização dos bens reversíveis. No processo narrado nos parágrafos acima, não se fixou uma diretriz geral para a avaliação desses bens. A Análise, depois cancelada pelo Conselho Diretor, menciona apenas que **isso deverá ser feito no âmbito do processo de revisão do Regulamento de Controle de Bens Reversíveis**, que, como vimos, ainda permanece inconcluso.²⁴

²⁴ Análise nº 161/2017/SEI/IF: “4.43 Dito isso, registro que continuo a reputar válidas as premissas que me levaram a propor as diretrizes indicadas na conclusão da Análise nº 5/2015-GCIF. Entretanto, reexaminando o feito, chego à conclusão de que, por sua natureza, ele não comporta a expedição de diretrizes gerais e abstratas, a serem aplicadas ao controle dos bens reversíveis de todas as concessionárias, com efeitos sobre outros pleitos concretos de desvinculação e substituição. Revisitando meu entendimento, entendo que o foro devido para fixação dessas diretrizes vem a ser o âmbito do processo normativo regulamentar. Ali, com a utilização dos mecanismos regimentalmente previstos de transparência e participação das interessadas e da sociedade, deve se dar o processo de avaliação e estabelecimento dos critérios que i) criarão obrigações de comprovação para as concessionárias; e ii) constituirão as balizas perenes de aferimento pela Agência (...) 4.47 Nesse contexto, a ponderação feita no Voto nº 186/2015-GCRZ quanto à necessidade cada vez mais urgente de se revisar a regulamentação

Neste caso, o que se observa é uma confusão entre o que seriam os bens afetados pelo interesse público no serviço, em um viés patrimonial (antes da aferição das fontes de custeio de sua aquisição) e os bens imprescindíveis à prestação do serviço público. O debate contribui para a distinção entre a abordagem finalística ou patrimonial do tema e a matéria de índole eminentemente econômica que cerca a definição dos bens reversíveis em uma concessão.

c) Óleo e gás

A Lei nº 9.478/1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo e institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, não conceitua bens reversíveis. Na regulação da ANP, uma definição do conceito pode ser encontrada na Resolução nº 817/2020²⁵, que no inciso III do seu art. 2º dispõe:

Art. 2º Para os fins desta Resolução, ficam estabelecidas as seguintes definições:

(...)

III - bens reversíveis: bens móveis ou imóveis, principais ou acessórios, de propriedade do contratado, existentes em qualquer parcela da área contratada, cujos custos de aquisição são dedutíveis de acordo com as regras aplicáveis para o cálculo da participação especial e que, **a critério da ANP, sejam necessários para permitir a continuidade das operações ou sejam passíveis de utilização por interesse público.**

Esse dispositivo possui uma sutil diferença em relação às resoluções analisadas acima, uma vez que **estabelece ser competência exclusiva da ANP decidir quanto à necessidade do bem para a continuidade dos serviços**, além de adicionar a noção de **utilização de interesse público como um critério alternativo** determinante para a reversibilidade.

O art. 53 da Resolução nº 817/2020 dispõe, ainda, que são consideradas bens reversíveis as unidades de produção flutuantes (inc. II) e as instalações compartilhadas, exceto no caso de extinção simultânea de todos os contratos relacionados a essas instalações (inc. I).

O conceito empregado pela ANP é um tanto vago, uma vez que a **discricionariedade atribuída para a ANP** para a definição de bens reversíveis cria **insegurança**, que é agravada pelo fato se considerar um bem reversível um bem “passível de utilização por interesse público”, que é um **conceito vago**. Importante ressaltar, de toda forma, que a indefinição se torna menos grave do que seria em outros setores uma vez que, como veremos [abaixo](#), a reversão não enseja

relativa aos bens reversíveis, com a estrita observância dos prazos fixados na Agenda Regulatória ganha ainda mais relevo. Nesse sentido, registro que Agenda Regulatória vigente para o biênio 2017-2018, aprovada pela Portaria nº 491, de 10/4/2017, prevê a reavaliação da regulamentação sobre controle de bens reversíveis nos seguintes termos em seu Item 10...”

²⁵ A Resolução nº 817/2020 “estabelece o Regulamento Técnico de Descomissionamento de Instalações de Exploração e de Produção, bem como disciplina o descomissionamento na cessão de contratos, a inclusão de área terrestre sob contrato na fase de produção em processo de licitação, a alienação e a reversão de bens, o cumprimento de obrigações remanescentes na fase de exploração e a devolução de área na fase de produção” (art. 1º).

indenização à concessionária no setor de óleo e gás, devido ao regime específico das concessões do setor.

d) Transportes terrestres

A Lei nº 10.233/ 2001 não conceitua os bens reversíveis e, inicialmente, tratava pouco do tema. Conforme será visto [abaixo](#), a lei transfere ao contrato a obrigação de definir os critérios para reversibilidade dos ativos. Com a alteração introduzida pela Lei nº 12.815/2013, tal obrigação foi estendida ao edital de licitação, mas não foi fixada qualquer definição ou forma de identificação de bens reversíveis.

O Decreto nº 4.130/2002, que aprova o regulamento da ANTT, afirma que é competência da agência “**analisar e classificar, quanto às suas reversibilidades e indenizações, os bens das concessionárias** bem como os investimentos autorizados e por elas realizados” (art. 3º, XIII) e “tomar as medidas para que os investimentos em bens reversíveis sejam contabilizados em contas específicas” (art. 3º, XIV). Quanto ao transporte ferroviário, o art. 4º, III, disciplina a competência para “promover e julgar licitações e celebrar contratos de concessão para construção e exploração de novas ferrovias, com cláusulas de reversão à União dos ativos operacionais edificados e instalados”.

Em face Lei nº 13.448/2017, que estabeleceu diretrizes gerais para prorrogação e relicitação de contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, foi autorizada a prorrogação antecipada de contratos de concessão rodoviários e ferroviários. Poderiam ser prorrogados antecipadamente contratos cujos prazos estivessem entre 50 % a 90% do seu curso, com as condições de que (i) incluíssem investimentos não previstos no instrumento contratual então vigente e (ii) cumprissem metas de produção e segurança definidas contratualmente (art. 6º da Lei nº 13.448/2017²⁶).

Antes de prosseguir na análise da regulação da ANTT, é importante mencionar discussão travada no âmbito da **Audiência Pública nº 10/2016**, que visava ao aprimoramento da minuta de termo aditivo ao contrato de concessão da América Latina Logística Malha Paulista

²⁶ Lei nº 13.448/2017: “Art. 6º A prorrogação antecipada ocorrerá por meio da inclusão de investimentos não previstos no instrumento contratual vigente, observado o disposto no art. 3º desta Lei. § 1º A prorrogação antecipada ocorrerá apenas no contrato de parceria cujo prazo de vigência, à época da manifestação da parte interessada, encontrar-se entre 50% (cinquenta por cento) e 90% (noventa por cento) do prazo originalmente estipulado. § 2º A prorrogação antecipada estará, ainda, condicionada ao atendimento das seguintes exigências por parte do contratado: I - quanto à concessão rodoviária, a execução de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) das obras obrigatórias exigíveis entre o início da concessão e o encaminhamento da proposta de prorrogação antecipada, desconsideradas as hipóteses de inadimplemento contratual para as quais o contratado não tenha dado causa, conforme relatório elaborado pelo órgão ou pela entidade competente; II - quanto à concessão ferroviária, a prestação de serviço adequado, entendendo-se como tal o cumprimento, no período antecedente de 5 (cinco) anos, contado da data da proposta de antecipação da prorrogação, das metas de produção e de segurança definidas no contrato, por 3 (três) anos, ou das metas de segurança definidas no contrato, por 4 (quatro) anos”.

S/A, uma vez que lá foram **identificadas questões relevantes a respeito do tratamento dado aos bens reversíveis** ali envolvidos.

Em um primeiro momento, verificou-se que o instituto da reversibilidade dos bens no âmbito dos contratos de concessão tem por **fundamento a garantia da continuidade da prestação de serviço público** concedido quando da extinção do respectivo contrato de concessão. Assim, deveriam ser considerados reversíveis os bens que se fizessem necessários à manutenção da prestação do serviço público concedido, o que vincula a noção de reversibilidade a um **critério funcional**. Ou seja, nem todos os bens vinculados à execução de um contrato devem ser considerados como reversíveis.

Contudo, constatou-se que, a despeito de o Termo Aditivo contemplar o critério funcional em uma de suas cláusulas (Cláusula 48.1), em outras ocorre uma confusão entre o conceito de “bens da concessão” (que deveria abranger todos os bens utilizados pela concessionária para a prestação dos serviços ferroviários que lhe foram outorgados) e a noção de “bens reversíveis” (que somente deveria abranger os bens necessários à continuidade dos serviços):

A Cláusula 38.2 do Termo Aditivo previa:

38.2 Extinta a Concessão, retornam para a ANTT todos os Bens da Concessão, livres e desembaraçados de quaisquer ônus ou encargos, e cessarão, para a Concessionária, todos os direitos emergentes do Contrato.

38.2.1 Os Bens da Concessão deverão, em conjunto, representar capacidade de tração e de carga equivalente ou superior àquela verificada no momento da assinatura do Contrato de Concessão Original, independentemente de apresentarem natureza ou características distintas dos bens originalmente transferidos à Concessionária no Contrato de Arrendamento.

A solução apontada para evitar tal conflito, foi **retirar das definições iniciais (Cláusula 1ª), a possibilidade de a ANTT definir quais bens seriam tidos como reversíveis**. Dessa forma, a redação da cláusula deixaria de ser:

(vi) Bens Reversíveis: os Bens da Concessão indispensáveis à continuidade dos serviços da Concessão, conforme definidos pela ANTT, nos termos da regulamentação específica, e que serão revertidos à União ao término do Contrato.

E passaria a ser:

(vi) Bens Reversíveis: os Bens da Concessão indispensáveis à continuidade dos serviços da Concessão que serão revertidos à União ao término do Contrato.

Além disso, propôs-se alterar a cláusula 38.2, no sentido de substituir “bens da concessão” por “bens reversíveis”, acrescentando que somente poderiam ser declarados, como bens reversíveis, os bens imóveis situados dentro da Faixa de Domínio e os bens móveis necessários à garantia da capacidade de tração e carga mínima prevista na subcláusula 38.2.1.

Percebe-se, assim, **que há uma necessidade de clareza sobre como se dá a qualificação de bens como reversíveis**, que não aparenta se satisfazer com a reserva de todos os bens ou a previsão de que o poder concedente poderia, discricionariamente, operar tal qualificação (independente do mecanismo contratual de custeio dos bens) mas com a

observância de critério objetivo, que no caso do termo aditivo, era o de que seriam reversíveis os bens “situados dentro da faixa de domínio” e os bens móveis “necessários à garantia da capacidade de tração e carga mínima” prevista em cláusula anterior.

Retomando o fio da meada, passamos a tratar da regulação da ANTT a respeito dos bens reversíveis. No que diz respeito às concessões rodoviárias, a ANTT fixou uma **definição mais clara para os bens reversíveis** na Resolução nº 5.860/2019, que estabelece metodologia para cálculo dos valores de indenização pelos bens reversíveis não depreciados ou amortizados no caso de extinção antecipada das concessões rodoviárias federais. Seu art. 2º assim dispõe:

Art. 2º Serão considerados reversíveis, para a finalidade desta Resolução, os **bens utilizados na prestação de serviços de conservação, manutenção, monitoração e operação rodoviários, bem como a própria infraestrutura rodoviária sob concessão**, tais quais:

I - edificações, obras civis e melhorias localizadas no sistema rodoviário;

II - máquinas, veículos e equipamentos;

III - móveis e utensílios;

IV - equipamentos de informática;

V - sistemas, seus softwares e direitos associados, passíveis de transferência imediata, livres e desembaraçados de quaisquer ônus, alienação, caução, penhor ou gravames de qualquer natureza;

VI - projetos e estudos relacionados a melhorias e ampliação de capacidade do sistema rodoviário, aprovados pela ANTT, conforme disposição contratual e regulatória;

VII - licenças ambientais válidas;

VIII - despesas diretas com desapropriação e remoção de interferências;

IX - investimentos em recuperação da rodovia, executados até a data prevista contratualmente, desde que mantidos os parâmetros de desempenho correspondentes ao marco contratual na extinção antecipada do contrato.

§ 1º Os bens de que tratam esse artigo **somente serão considerados reversíveis**:

I - se **contribuírem** para a **continuidade da prestação** do serviço público, auferindo **benefícios econômicos futuros** para o sistema rodoviário; e,

II - quanto aos bens contemplados pelos incisos II a IV do 'caput' deste artigo, **se forem de propriedade da concessionária e possuírem prazo de vida útil remanescente**, conforme disposto no anexo III da Instrução Normativa RFB nº 1700, de 14 de março de 2017, e alterações posteriores.

§ 2º Não são considerados reversíveis os bens utilizados pela concessionária **exclusivamente em atividades administrativas**, bem como os investimentos realizados na prestação de serviços de conservação e manutenção do sistema rodoviário.

Como se vê, a resolução conceitua bens reversíveis como aqueles que são utilizados na prestação dos serviços, incluindo a infraestrutura rodoviária, e contribuem para a continuidade da prestação do serviço, produzindo, além disso, benefícios econômicos futuros para o sistema rodoviário. A resolução ainda esclarece que bens utilizados exclusivamente para atividades administrativas não são bens reversíveis.

Tudo isso deixa claro que **a ANTT emprega o conceito finalístico de bens reversíveis**. Todavia, o faz de maneira peculiar, uma vez que **não firma a imprescindibilidade para a continuidade do serviço como critério** (basta que o bem *contribua* para essa continuidade) e adiciona um **requisito adicional**: que os bens sejam **capazes de auferir benefícios econômicos** futuros para o sistema rodoviário. Esse último requisito não destoa do critério finalístico: ele busca, apenas, evitar que bens que não gerem benefícios para a rodovia, ainda que tenham sido necessários para a prestação do serviço, revertam ao poder concedente. A despeito disso, o **conceito da ANTT amplia a noção de bem reversível**, como demonstrado pelo fato de o rol exemplificativo do art. 2º da Resolução qualificar como tal “licenças ambientais válidas”, “despesas diretas com desapropriação e remoção de interferências” e “investimentos em recuperação da rodovia”. Apesar de mitigado pelo requisito de que os bens reversíveis sejam capazes de gerar benefícios econômicos, **há um risco nessa ampliação**, uma vez que pode **inflar o valor devido em eventual indenização** quando da extinção do contrato de concessão.

Para as **concessões ferroviárias**, a Resolução nº 3.543/2010 estabelece procedimentos e prazos a serem adotados pelas concessionárias prestadoras de serviço público de transporte ferroviário para registro de bens, investimentos e projetos associados junto à ANTT. Da combinação dos seus artigos 7º e 1º, é possível extrair o conceito de bens reversíveis aplicável às ferrovias. O art. 7º dispõe que:

Art. 7º Os bens e investimentos constantes do art. 1º, parágrafo único, inciso I, alínea b, e inciso II, alíneas a e b, **desde que autorizados e concluídos**, constituem a base de informações necessárias para fins de remuneração dos investimentos, a ser contemplada no cálculo das tarifas de transporte ferroviário e em **eventual indenização decorrente de reversibilidade de bens ao final da concessão**.

Parágrafo único. Os bens e investimentos de que trata este artigo, enquanto não informados e registrados no sistema GIGFER e ratificados pela ANTT, nos termos da presente Resolução, não serão considerados no cálculo das tarifas de transporte ferroviário para fins de remuneração da concessionária ou de eventual indenização por ocasião de declaração de reversibilidade de bens ao final da concessão.

Assim, desde que informados e registrados no sistema GIGFER e ratificados pela ANTT, **serão considerados reversíveis os bens móveis e imóveis de propriedade da concessionária que sejam utilizados na prestação do serviço público de transporte ferroviário**, vinculados à concessão (art, 1º, I, ‘b’), e os **investimentos para aumentar a capacidade produtiva** do sistema ferroviário, seja para aquisição, expansão, construção, modernização ou recuperação de bens em função de danos ocorridos antes da assinatura do contrato de concessão, seja para implantação de sistemas de telecomunicações, sinalização, energia e informática:

Art. 1º (...)

Parágrafo único. Para fins desta Resolução, são considerados:

I - bens vinculados à concessão:

(...)

b) os bens móveis e imóveis de propriedade da concessionária que sejam utilizados na prestação do serviço público de transporte ferroviário.

II - investimentos vinculados à concessão, especialmente os recursos aplicados para aumentar a capacidade produtiva do sistema ferroviário na prestação do serviço público de transporte ferroviário, tais como:

- a) aquisição, expansão, construção, modernização ou recuperação de bens em função de danos ocorridos antes da assinatura do contrato de concessão; e
- b) implantação de sistemas de telecomunicações, sinalização, energia e informática.

Percebe-se, portanto, que **a definição é bastante ampla**, uma vez que o conceito abrange bens utilizados na prestação e os investimentos para aumentar a capacidade produtiva, tornando completa a noção de bens necessários à continuidade da prestação.

e) Transportes aquaviários

Como consignado acima, a Lei nº 10.233/2001 transfere aos contratos de concessão a definição de critérios para a reversibilidade de ativos. O mesmo é feito pelo art. 5º da Lei nº 12.815/2013²⁷, que dispõe sobre a exploração de portos e instalações portuárias. Com a Resolução Normativa nº 29/2019, a Antaq passou a dispor de um regulamento de procedimentos e critérios para a reversibilidade de bens nos portos organizados. O art. 3º do anexo à Resolução trata dos bens reversíveis da seguinte maneira:

Art. 3º Os **bens da União**, sob a guarda e responsabilidade das autoridades portuárias e dos arrendatários de áreas e instalações portuárias:

I - são aqueles:

- a) entregues e inventariados pela União ou seu representante por ocasião da celebração dos contratos de concessão, de arrendamento e de convênio de delegação com ente federativo, em qualquer época;
- b) adquiridos mediante investimentos diretos realizados pela União na área do porto organizado ou a partir da criação da entidade estatal federal ou durante a vigência do contrato ou do convênio, e que não foram devidamente incorporados ao patrimônio da autoridade portuária ou do arrendatário;
- c) expressos por ato legal competente do Poder Concedente;
- d) reversíveis, adquiridos no período de vigência do ato de delegação ou do termo de outorga, com receitas decorrentes de atividades diretamente vinculadas à outorga ou à delegação de portos organizados, ou de suas áreas e instalações; e

II - serão aqueles reversíveis, adquiridos mediante investimentos realizados pelos arrendatários, conforme especificado no respectivo contrato de arrendamento.

Parágrafo único. Esta norma não se aplica às instalações portuárias

(...)

Art. 6º Para os efeitos desta norma considera-se:

(...)

VIII - bem reversível: bem vinculado à área do porto organizado e à atividade portuária, resultante de investimentos, previstos em planos, projetos e contratos, realizados pelas próprias administrações portuárias, pelos arrendatários de áreas e

²⁷ Lei nº 12.815/2013: “Art. 5º São essenciais aos contratos de concessão as cláusulas relativas: (...) VIII - à reversão de bens (...) § 2º Findo o prazo dos contratos, os bens vinculados à concessão ou ao arrendamento reverterão ao patrimônio da União, na forma prevista no contrato”.

instalações portuárias e pela União, assim como os demais bens e equipamentos que visam diretamente dar continuidade à atividade portuária;

(...)

XXII - reversibilidade: é a aptidão de qualquer bem localizado no porto organizado integrar-se ao patrimônio federal, pela transferência de sua guarda e responsabilidade à União, nos casos previstos no art. 3º desta norma, ou por sua incorporação;

Destrinchando os termos da passagem acima, pode-se depreender que há um gênero mais amplo de “bens da União”, dos quais os bens reversíveis são uma espécie. Os demais (art. 3º, I, ‘a’ a ‘c’) são apenas bens sob a guarda e responsabilidade do concessionário ou arrendatário, que não integram o seu patrimônio e não ensejam indenização ao final da concessão. O art. 3º trata de **duas espécies** de bens reversíveis. Os **primeiros** são caracterizados por terem sido **adquiridos durante a vigência de “ato de outorga” com receitas decorrentes diretamente da outorga** (art. 3º, I, ‘d’). Já os **segundos** são caracterizados por terem sido **adquiridos por meio de investimentos do arrendatário, nos termos do contrato de arrendamento** (art. 3º, II).

A disciplina do art. 3º é, por si só, confusa. **Primeiro, a Resolução não é clara a respeito do que quer dizer com a expressão “outorga”**. Pode-se supor que o termo se refere, genericamente, às concessões, às autorizações e aos arrendamentos portuários, tendo em vista outros normativos da Antaq.²⁸ Mas sendo esse o caso, não fica claro por que outro conceito foi empregado para definir o que são bens reversíveis no caso dos arrendamentos portuários, no inciso subsequente. Assim, torna-se igualmente possível que por “outorga”, a Antaq queira dizer “concessão de porto organizado”. **Também não é possível compreender por que há uma diferença de tratamento entre os dois incisos**, caracterizando os primeiros como bens que são, atualmente, da União (o que, tratando-se de bens reversíveis, seria uma contradição em termos), e os segundos como bens que serão, no futuro, da União.

A situação se agrava pois **os preceitos do art. 3º não se coadunam com o conceito de bem reversível trazido pela própria Resolução no seu art. 6º, VIII**. Aqui, os bens reversíveis são caracterizados por **dois** critérios alternativos. O **primeiro** é sua **vinculação à área do porto e à atividade portuária**, bem como o fato de ele ser **“resultante de investimentos**, previstos em planos, projetos e contratos” (não se especifica quais planos ou projetos). O **segundo** é que sejam **destinados diretamente à continuidade da atividade portuária**.

Deve-se mencionar, ainda, que o conceito de “reversibilidade” trazido pela Resolução torna ainda mais incerta a definição dos bens reversíveis, definindo-a como o atributo de bens passíveis de reverterem ao patrimônio da União, seja por retornarem à guarda e responsabilidade da União (o que, no art. 3º, havia sido indicado como um conjunto de bens distintos dos reversíveis), seja por serem inclusos no acervo patrimonial da União

²⁸ Essa leitura é sugerida pela definição de “plano geral de outorgas” constante da Resolução Normativa nº 6/2016: “Art. 2º Para efeitos desta norma, consideram-se: (...) XVIII - plano geral de outorgas (PGO): lista de referência das **instalações portuárias a serem arrendadas ou autorizadas, e dos portos organizados a serem concedidos**, elaborada e atualizada periodicamente pelo poder concedente”.

(incorporação). Por fim, a Resolução deixa claro que **a palavra final quanto à classificação dos bens da concessão como bens reversíveis cabe à Antaq** (art. 33²⁹).

A conceituação de bens reversíveis empreendida pela Resolução Normativa nº 29/2019 é obscura e confusa. A sobreposição de conceitos distintos para tratar de bens reversíveis, a multiplicidade de categorias de bens da concessão, as incoerências internas dos seus dispositivos e a discricionariedade atribuída à Antaq para a classificação dos bens reversíveis **são fatores geradores de grande insegurança jurídica para a execução dos contratos de concessão** ou arrendamento.

Além da conceituação dos bens reversíveis, a regulação da Antaq também traz disposições sobre a **composição do inventário de bens reversíveis**. Em um primeiro momento, menciona que a União, antes de entregar bens à guarda e responsabilidade do particular no início do contrato de concessão ou arrendamento, deverá inventariar-los (art. 3º, I, 'a'). Depois, estabelece a obrigação de o arrendatário ou autoridade portuária³⁰ apresentar anualmente um inventário de todos os bens da União, ao lado de uma **lista de bens reversíveis** (art. 31, §1º³¹). A distinção entre inventário e lista de bens reversíveis é empreendida pelo art. 6º da Resolução:

Art. 6º Para os efeitos desta norma considera-se: (...)

XV - Lista de Bens Reversíveis: levantamento físico e contábil de todos os bens reversíveis localizados na área do porto organizado, incluindo as demais informações para sua caracterização conforme art. 5º e Capítulo XI desta norma, realizado por peritos, profissionais externos contratados ou por equipe interna do responsável, destinado aos concessionários e arrendatários, **evidenciando, em separado, as variações patrimoniais em relação à demonstração do período anterior resultantes de investimentos e outras operações relacionadas nesta norma;**

XVI - Inventário: levantamento físico e contábil de todos os bens que são ou serão da União no respectivo porto organizado, com as demais informações para sua caracterização, conforme art. 5º e Capítulo XI desta norma, realizado por peritos, profissionais externos contratados ou por equipe interna da autoridade portuária, **evidenciando, em separado, aqueles que foram entregues aos concessionários e arrendatários**, bem como as variações patrimoniais em relação à demonstração do período anterior resultantes de investimentos e outras operações relacionadas nesta norma;

Por fim, após o início da vigência da Resolução Normativa nº 29/2019 (em dezembro de 2019), ficou fixado um prazo de 180 dias para apresentação do primeiro inventário e a

²⁹ Resolução Normativa Antaq nº 29/2019 – Anexo: “Art. 33. Cabe à ANTAQ a análise e a classificação dos bens quanto a sua reversibilidade, conforme o Manual de Contas das Autoridades Portuárias ou dos Arrendatários, conforme o caso”.

³⁰ Que, no caso de delegação da administração do porto organizado por concessão, será um parceiro privado da administração.

³¹ Resolução Normativa Antaq nº 29/2019 – Anexo: “Art. 31 As autoridades portuárias e as arrendatárias deverão manter permanentemente atualizados os cadastros e controles da propriedade e guarda dos bens reversíveis e dos bens da União sujeitos a desincorporação por meio de ato autorizativo desta Agência. §1º Anualmente, deverá ser apresentado a esta Agência, pela administração portuária e pelo arrendatário, da parte que lhe cabe, **um Inventário e uma Lista de Bens Reversíveis**, respectivamente, cujo conteúdo mínimo obedecerá ao disposto no § 1º do art. 4º desta norma.”

primeira lista de bens reversíveis, que deveriam ser realizados por empresa especializada contratada pela autoridade portuária ou pela arrendatária (art. 34, II, §1º³²).

f) Transportes aéreos

A Lei nº 11.182/2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), e o Decreto nº 7.624/2011, que dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, não trazem nenhuma disposição relativa à conceituação de bens reversíveis no contexto das concessões aeroportuárias.

Em novembro de 2019, a Anac editou a Resolução nº 533/2019, que disciplina os processos de indenização por bens reversíveis não amortizados em hipóteses determinadas de extinção antecipada do contrato – caducidade, relicitação e falência da concessionária (art. 1º, parágrafo único³³). A definição dos bens reversíveis, dentro desse escopo, é empreendida pelo art. 2º da Resolução:

Art. 2º **São bens reversíveis aqueles indispensáveis à continuidade e atualidade da prestação do serviço objeto da concessão**, assim considerados:

I - os bens repassados à Concessionária pelo Poder Público, exceto os que tiveram o seu desfazimento realizado;

II - o sítio aeroportuário e suas edificações, instalações, obras civis e benfeitorias nele localizadas;

III - as máquinas, os equipamentos, os bens de informática, os aparelhos, os utensílios, os instrumentos, os veículos e os móveis;

IV - os softwares utilizados na prestação dos serviços objeto da concessão; e

V - as licenças ambientais, os projetos de obras executadas pela Concessionária e os manuais técnicos vigentes.

§ 1º **Não** são reversíveis os bens e sistemas adquiridos pela Concessionária **utilizados exclusivamente em atividades administrativas**.

O conceito adotado pela Anac é claro: trata-se do **conceito finalístico**, que abrange os **bens indispensáveis à continuidade do serviço público**. A agência optou por enumerar os bens que são considerados reversíveis, de forma razoavelmente ampla, o que, à primeira vista, não reduz significativamente a abrangência do conceito. A Anac também decidiu **excluir** expressamente bens e sistemas empregados exclusivamente em **atividades administrativas**, o que reforça sua escolha pelo conceito finalístico para a definição de bens reversíveis.

³² Resolução Normativa Antaq nº 29/2019 – Anexo: “Art. 34. *Transitoriamente, ficam estabelecidos os seguintes prazos iniciais: (...) II - o primeiro Inventário e a primeira Lista de Bens Reversíveis deverão ser apresentados em até 180 (cento e oitenta) dias após a aprovação desta norma. § 1º O primeiro inventário e a primeira avaliação dos bens citados no art. 3º desta norma, deverão ser apurados por empresa especializada, de porte adequado às diligências, composta por grupo de peritos ou profissionais de comprovada experiência, contratada pela autoridade portuária ou pela arrendatária, conforme o caso*”.

³³ Resolução Anac nº 533/2019: “Art. 1º, parágrafo único. *Esta Resolução se aplica somente aos casos de extinção antecipada por caducidade, relicitação ou falência da Concessionária*”.

Por fim, deve-se mencionar que a Resolução determina que a caracterização de um bem como reversível **independe das práticas contábeis** adotadas pela concessionária (art. 2º, §3º), o que deve ser interpretado como uma tentativa de o regulador evitar prejuízos em razão de uma assimetria de informações entre as partes, decorrentes do fato de o particular aumentar o rol de bens reversíveis indevidamente, inflando eventual indenização devida ao final da concessão.

g) Entendimentos da jurisprudência e do Tribunal de Contas da União

É evidente que não cabe ao Poder Judiciário, tampouco aos Tribunais de Contas, estabelecer um conceito para bens reversíveis. Entretanto, em razão das lacunas encontradas na legislação e regulação setorial, não é raro que o tema seja objeto de disputas entre o poder concedente e os concessionários de serviços públicos.

São frequentes na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça os debates envolvendo bens reversíveis. Geralmente, as questões envolvem **dois aspectos** centrais. O **primeiro** diz respeito ao **conceito de bens reversíveis**, em casos que discutem se determinado bem seria ou não reversível. O **segundo** diz respeito ao **momento adequado para a indenização** devida ao concessionário em razão da reversão. O debate sobre a indenização é apresentado adiante.

A respeito da conceituação, **o entendimento firmado é de que bens reversíveis são aqueles “indispensáveis à continuidade e à atualidade da prestação do serviço no regime público”**. Nesse sentido, pode ser mencionada a decisão proferida no Agravo Regimental no Recurso Especial 971.851, que afirma expressamente que um bem que está desativado e fora de uso não é essencial à prestação e, portanto, não deve ser reversível³⁴.

³⁴ STJ, AgRg no REsp 971.851 2ª Turma, rel. Castro Meira, j. 10/06/2008: “ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO DE TELEFONIA. ESCRITÓRIO ADMINISTRATIVO JÁ DESATIVADO. ALIENAÇÃO. BEM REVERSÍVEL. CONCEITO. 1. Segundo o art. 3º da Resolução da Anatel nº 447, de 19 de outubro de 2006, que fixa o Regulamento de Controle de Bens Reversíveis e disciplina os arts. 100 a 102 da Lei 9.472/97 (Lei Geral das Telecomunicações), bens reversíveis são todos os “equipamentos, infra-estrutura, logiciários ou qualquer outro bem, móvel ou imóvel, ou direito, que não integram o patrimônio da Prestadora, de sua controladora, controlada ou coligada, indispensáveis à continuidade e atualidade da prestação do serviço no regime público” (grifo nosso). 2. A tese de que o bem alienado continua como bem reversível, ainda que fora de uso, não se harmoniza com o conceito de bens reversíveis. O que está desativado e fora de uso não é essencial à prestação de qualquer serviço. 3. O contrato de concessão de serviços públicos deve conter, sob pena de nulidade, a relação dos bens reversíveis, tal como fixado no art. 23, X, da Lei 8.987/95. 4. No caso, como se afere do acórdão recorrido, o contrato de concessão originalmente firmado não previa o imóvel objeto da ação popular como bem reversível. 5. Nos termos do art. 5º da Resolução nº 447/2006, os bens reversíveis que forem adquiridos pela concessionária no curso do contrato de concessão deverão ser informados anualmente à Anatel por meio da Relação de Bens Reversíveis - RBR, sujeita à aprovação da Agência, que poderá incluir neste rol outros bens não informados pela Prestadora. 6. Na espécie, ainda que tenha sido adquirido após o início da vigência do contrato de concessão, o imóvel alienado continuou à margem do rol dos bens reversíveis, já que a Anatel, como bem reconhece o aresto recorrido, em fiscalização realizada nos bens da Brasil Telecom, expressamente afastou a reversibilidade do imóvel controvertido nesta ação popular. 7. Agravo regimental não provido”.

O entendimento contido neste acórdão ressurgiu em outras decisões do STJ, como, por exemplo no REsp 1.268.143/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 14/04/2015, DJe 20/04/2015.

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, também já se manifestou por diversas vezes acerca do tema. No Acórdão 939/2011³⁵, **o TCU reafirmou o princípio da continuidade do serviço público como o fundamento da reversibilidade dos bens:**

52. Bens reversíveis são aqueles que deverão se integrar ao domínio público ao final do contrato de concessão. A Anac considerou que todos os investimentos realizados durante a concessão serão classificados no ativo permanente como intangíveis e completamente amortizados durante o prazo de concessão. Em outras palavras, ex vi do princípio da continuidade do serviço público, **ao final esperado da concessão todos os bens necessários à operação do terminal deverão ser revertidos ao poder concedente**, não cabendo indenização ao concessionário.

Foi feita, no entanto, a ressalva de que, como a concessão pode ser extinta a qualquer tempo nas situações previstas no art. 35 da Lei 8.987, o poder concedente deve estar em condições de assumir a concessão a qualquer momento, **o que obriga que disponha de lista atualizada dos bens reversíveis**, e que esses bens só possam ser alienados com autorização da agência reguladora.

O TCU aponta que outro motivo para que o poder concedente disponha de tal lista seria a determinação do art. 11 do Decreto 7.205/2010, que impede que a concessionária dê em garantia, bens reversíveis resultantes de investimentos. Assim, o poder concedente deve ter condições de, a qualquer momento, identificar esses bens.

No sentido de identificação de bens reversíveis, o Acórdão 1174/2012, estabeleceu, como objeto de fiscalização da Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação (Sefid-1) para o biênio de 2012-2013, **esclarecer os critérios e procedimentos para a declaração de bens reversíveis ao final da concessão ferroviária**, porque, como o estado de conservação original dos bens ferroviários arrendados é desconhecido pela ANTT, se tais critérios e procedimentos não fossem avaliados, poderia haver **ônus injustificado para a União**.

No Acórdão 1947/2020, que também se centrou na regulação do setor ferroviário pela ANTT, foi consignado que a ANTT deveria fixar procedimentos e critérios para a indenização de bens reversíveis, ainda que adotada a regulação contratual.³⁶

No Acórdão 2711/2020, notou-se que, no setor portuário, a incorporação de novas tecnologias “torna obsoletos os ativos previamente adquiridos pelo terminal”. Por esse motivo, foi observado que **a reversão de bens pode ser danosa ao erário**. O problema central, aqui, seria obrigar a autoridade portuária a “**incorporar bens obsoletos** ou sem nenhuma utilidade”. Mesmo que seja atribuído ao futuro arrendatário “o ônus de desmobilizar e dar a correta

³⁵ TCU, Acórdão 939/2011, rel. Valmir Campelo, j. 13/04/2011.

³⁶ TCU, Acórdão 1947/2020, rel. Bruno Dantas, j. 29/07/2020: “o fato de adotar a regulação contratual não poderia ensejar situação em que a Agência deixasse de promover o dever de estabelecer os procedimentos e critérios para indenização dos bens”.

destinação a tais equipamentos, **o custo disso será repassado ao poder público**, pois será incorporado no fluxo de caixa que embasará a licitação”.³⁷

Ao final, o TCU recomendou “ao Ministério da Infraestrutura e à Antaq, na medida de suas competências, que **fixem diretrizes e orientações**”, adotando “**medidas para normatizar a reversibilidade dos bens**”, com o fim de evitar prejuízos devido ao excesso de bens caracterizados como reversíveis em contratos de arrendamento portuário.³⁸

É possível concluir, portanto, que os entendimentos da jurisprudência e da Corte de Contas estão alinhados com a doutrina e com a maioria dos dispositivos legais, afirmando que sejam reversíveis somente os bens essenciais a continuidade dos serviços.

3.3.2. *Tratamento por editais de licitação e contratos*

a) Energia

O Decreto nº 41.019/1957, que regulamenta os serviços de energia elétrica, traz diversas previsões sobre os bens reversíveis. A **reversão dos bens** que concorram exclusiva e permanentemente para a prestação dos serviços de energia elétrica é tratada como **condição geral de toda concessão** (art. 88³⁹), sendo que a **disciplina das condições de reversão** dos bens e instalações é **conteúdo obrigatório** dos contratos de concessão (art. 87⁴⁰). Segundo o Decreto, a reversão poderia ocorrer com ou sem indenização, que sempre deverá ser prévia. No caso de não haver indenização, o concessionário deverá ter amortizado o montante investido durante a vigência da concessão. Mesmo nesse caso, o Decreto reconhecia que, caso a amortização fosse insuficiente, caberia compensação pela parcela não recuperada dos investimentos:

Art 90. Nos contratos de concessão serão estipuladas as condições de reversão, que poderá ser com ou sem indenização.

Art. 91. No caso de reversão com indenização esta será prévia e no montante do investimento reconhecido (artigo 62), e deduzido de:

a) as importâncias relativas às Contas de Códigos ns. 53 e 53.2;

b) os saldos das Reservas para Depreciação e Reversão e o saldo da conta de Resultados a compensar.

(...)

Art. 92. No caso de reversão sem indenização o concessionário deverá amortizar, na vigência da concessão, o montante de investimento reconhecido (artigo 62), deduzido do saldo das contribuições referidas na alínea *a* do artigo anterior.

§ 1º A amortização será feita pela inclusão, na tarifa, de quota destinada a êsse fim e, uma vez revertida a propriedade, o saldo do fundo de compensação de Resultados ficará livremente disponível para o concessionário.

³⁷ TCU, Acórdão de relação 2711/2020, rel. Bruno Dantas, j. 07/10/2020.

³⁸ TCU, Acórdão de Relação 2711/2020, rel. Bruno Dantas, j. 07/10/2020.

³⁹ Decreto nº 41.019/1957: “Art. 88. São condições gerais de toda concessão: a) a reversão da propriedade em função do serviço (art. 44), ao fim do prazo da concessão”.

⁴⁰ Decreto nº 41.019/1957: “Art. 87. Dos contratos constarão obrigatoriamente cláusulas referentes a: (...) l) condições de reversão dos bens e instalações”.

§ 2º Se na época da extinção da concessão ou da reversão dos bens o montante da Reserva para amortização fôr insuficiente para amortizar o investimento reconhecido (artigo 62), **o concessionário terá direito a receber do Poder Concedente a parte não amortizada**, cujo valor ficará sujeito a correção monetária até o seu efeito pagamento.

O Decreto nº 41.019/1957 também estabelece normas quanto à **contabilidade e apresentação de resultados** pelas concessionárias, que têm a obrigação de apresentar relatório anual com informações financeiras que abrangem investimentos e amortizações em bens reversíveis (art. 29⁴¹). Importante destacar, por fim, que o Decreto também estabelece normas relativas à **realização e manutenção de inventário** dos bens da concessão pela concessionária (arts. 54 a 57).

Já a Lei nº 9.427/1996 determina que os contratos de concessão disciplinem a responsabilidade da concessionária pela realização de investimentos em bens reversíveis, bem como a indisponibilidade desses bens (art. 14, II e V⁴²). O art. 16 dessa mesma lei faculta ao concedente a fixação de obrigação de a concessionária realizar investimento anual mínimo para fins de expansão, ampliação e modernização do serviço.⁴³

Por fim, cabe mencionar também que a Lei nº 12.783/2013 determinou que as concessões de geração, transmissão ou distribuição de energia elétrica que não foram prorrogadas, nos termos da Lei, **poderiam ser licitadas sem a reversão prévia dos bens**

⁴¹ Decreto nº 41.019/1957: “Art. 29. As empresas apresentarão, até 30 de abril de cada ano, o seu relatório com os seguintes elementos relativos ao exercício anterior: a) balanço anual analítico; b) conta de lucros e perdas; c) demonstração analítica do ativo imobilizado a 31 de dezembro; (Quadro I); d) demonstração analítica do investimento remunerável a 31 de dezembro; (Quadro II); e) demonstração das quotas de reversão ou amortização e de depreciação; (Quadro III); f) demonstração da conta Reserva para Reversão ou para Amortização; (Quadro IV); g) demonstração da receita de exploração; (Quadro V); h) demonstração da despesa de exploração; (Quadro VI); i) demonstração dos empréstimos em moeda estrangeira; (Quadro VII); j) demonstração do lançamento à Conta Resultados a Compensar; (Quadro VIII); k) o extrato das contas bancárias de depósito dos Fundos de Reversão, Amortização e de Compensação de Resultados; l) a relação dos acionistas, especificando o capital integralizado e o a realizar; m) a relação de obras executadas durante o ano, com sua descrição e custo; n) a prova dos recolhimentos relativos aos Fundos de Reversão e de Compensação de Resultados; o) a relação nominal dos seus diretores gerentes e as respectivas funções; p) quando se tratar de sociedade de economia mista geradora ou distribuidora, o programa anual de expansão e investimento com a discriminação dos recursos por origem, bem assim o demonstrativo dos recursos relativos a quotas estaduais e municipais do imposto único sobre energia elétrica aplicados no exercício anterior”.

⁴² Lei nº 9.427/1996: “Art. 14. O regime econômico e financeiro da concessão de serviço público de energia elétrica, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende: (...) II - a responsabilidade da concessionária em realizar investimentos em obras e instalações que reverterão à União na extinção do contrato, garantida a indenização nos casos e condições previstos na Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nesta Lei, de modo a assegurar a qualidade do serviço de energia elétrica (...) V - indisponibilidade, pela concessionária, salvo disposição contratual, dos bens considerados reversíveis”.

⁴³ Lei nº 9.427/1996: “Art. 16. Os contratos de concessão referidos no artigo anterior, ao detalhar a cláusula prevista no inciso V do art. 23 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, poderão prever o compromisso de investimento mínimo anual da concessionária destinado a atender a expansão do mercado e a ampliação e modernização das instalações vinculadas ao serviço”.

vinculados à prestação do serviço (art. 8º, § 1º⁴⁴). Considerando que o objetivo da reversão é garantir a continuidade do serviço público, não parece haver problema no fato de o processo licitatório transcorra antes da transferência dos bens, uma vez que isso não implicará interrupção na prestação do serviço.

O art. 15 da lei nº 12.873/2013 dispõe que a tarifa estabelecida quando da prorrogação das concessões de geração, transmissão ou distribuição de energia elétrica prevista pela Lei deverá considerar “a parcela dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados, não depreciados ou não indenizados pelo poder concedente”. A metodologia de cálculo empregada para aferir o montante de indenização será tratada [abaixo](#).

A Aneel não editou normas específicas sobre bens reversíveis no que diz respeito a licitação e contratos de concessão ou a obrigações referentes a tais bens durante a vigência dos contratos de concessão. De toda forma, como visto nos parágrafos acima, a legislação setorial é detalhada na disciplina dessa matéria.

b) Telecomunicações

A Lei Geral de Telecomunicações possui poucos dispositivos sobre bens reversíveis. Seus artigos 93 e 120 determinam, respectivamente, que, **caso existam bens reversíveis, eles sejam indicados nos respectivos contratos** de concessão ou termos de permissão⁴⁵. Adicionalmente, nos termos do art. 101, a “alienação, oneração ou substituição de bens reversíveis dependerá de **prévia aprovação da Agência**”. Para além desses dispositivos sucintos, a maior parte da disciplina legal dos bens reversíveis é empreendida em nível regulamentar.

No que diz respeito às normas de licitação e contratos, o Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serviço de Telecomunicações e de Uso de Radiofrequência, aprovado pela Resolução Anatel nº 65/1998, determina que **os editais indiquem os bens reversíveis relacionados à concessão** ou à permissão em questão, bem como as condições em que esses bens serão postos à disposição da Anatel no final da concessão (arts. 64 e 74⁴⁶).

Além disso, a Resolução Anatel nº 678/2017 fixa os modelos de contrato de concessão do STFC, os quais disciplinam bens reversíveis. A minuta de resolução discutida no âmbito da

⁴⁴ Lei nº 12.783/2013: “Art. 8º. As concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica que não forem prorrogadas, nos termos desta Lei, serão licitadas, na modalidade leilão ou concorrência, por até 30 (trinta) anos. § 1º. A licitação de que trata o caput poderá ser realizada sem a reversão prévia dos bens vinculados à prestação do serviço”.

⁴⁵ Lei nº 9.472/1997: “Art. 93. O contrato de concessão indicará: (...) XI - os bens reversíveis, se houver (...) Art. 120. A permissão será formalizada mediante assinatura de termo, que indicará: (...) IX - os bens reversíveis, se houver”.

⁴⁶ Regulamento de Licitação: “Art. 64. Do instrumento convocatório, além dos elementos fixados no art. 14, deverão constar: (...) V - os bens reversíveis, se houver, e as condições em que serão postos à disposição da Anatel, quando extinta a concessão (...) Art. 74. Do instrumento convocatório, além dos elementos fixados no art. 14, deverão constar: (...) V - os bens reversíveis, se houver, e as condições em que serão postos à disposição da Anatel, quando extinta a permissão”.

consulta pública nº 19/2020 propõe algumas alterações na forma com que essa disciplina é empreendida. Como o foco desta parte do relatório não é a disciplina contratual dos bens reversíveis, e sim a regulamentar, não trataremos em detalhe das cláusulas contratuais relativas a bens reversíveis.

c) Óleo e gás

A Lei nº 9.478/1997 determina, em seu art. 43, que uma das **cláusulas essenciais** aos contratos de concessão é a “**especificação das regras sobre** devolução e desocupação de áreas, inclusive retirada de equipamentos e instalações, e **reversão de bens**” (inc. VI). A Resolução ANP nº 817/2020 se destina a regulamentar justamente esse tema, mas não aborda o tratamento a ser conferido aos bens reversíveis ao longo do processo licitatório e da execução do contrato, tampouco quanto às obrigações da concessionária durante a vigência da concessão.

Como a legislação setorial também é vaga, caso a matéria não esteja bem regulada no contrato (e respectivo edital), tal lacuna pode gerar controvérsia, especialmente, quanto à eventual configuração de inadimplemento de obrigações do concessionário, como a de substituir bens.

d) Transportes terrestres

Conforme já mencionado, no setor de transportes terrestres, a Lei nº 10.233/2001 **delega aos contratos a obrigação de fixar os critérios para reversibilidade de ativos**⁴⁷. Com a alteração introduzida pela Lei nº 12.815/2013, adicionou-se a obrigação de prever as condições referentes aos bens reversíveis **também no edital** de licitação⁴⁸. Esta obrigação de previsão nos editais e contratos é reforçada pelo art. 25, III, que determina, em relação ao transporte ferroviário, que a ANTT publique editais, julgue as licitações e celebre contratos com cláusulas de reversão de ativos.⁴⁹ Os regulamentos editados pela ANTT não disciplinam o tratamento dos bens reversíveis na execução do contrato ou no processo de licitação.

⁴⁷ Lei nº 10.233/2001: “Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a: (...) XI – critérios para reversibilidade de ativos”.

⁴⁸ Lei nº 10.233/2001: “Art. 34-A. As concessões e as suas prorrogações, a serem outorgadas pela ANTT e pela Antaq para a exploração de infraestrutura, precedidas ou não de obra pública, ou para prestação de serviços de transporte ferroviário associado à exploração de infraestrutura, poderão ter caráter de exclusividade quanto a seu objeto, nos termos do edital e do contrato, devendo as novas concessões serem precedidas de licitação disciplinada em regulamento próprio, aprovado pela Diretoria da Agência (...) § 2º O edital de licitação indicará obrigatoriamente, ressalvado o disposto em legislação específica: I - o objeto da concessão, o prazo estimado para sua vigência, as condições para sua prorrogação, os programas de trabalho, os investimentos mínimos e as condições relativas à reversibilidade dos bens e às responsabilidades pelos ônus das desapropriações”.

⁴⁹ Lei nº 10.233/2001: “Art. 25. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Ferroviário: (...) III – publicar editais, julgar as licitações e celebrar contratos de concessão para construção e exploração de novas ferrovias, com cláusulas de reversão à União dos ativos operacionais edificados e instalados”.

e) Transportes aquaviários

Conforme já mencionado, no setor de transportes aquaviários, a Lei nº 10.233/2001 delega aos contratos a obrigação de fixar os critérios para reversibilidade de ativos.⁵⁰ Com a alteração introduzida pela Lei nº 12.815/2013, adicionou-se a obrigação de prever as condições referentes aos bens reversíveis também no edital de licitação.⁵¹ O art. 27, XVI, determina que a **Antaq cumpra e faça cumprir cláusulas dos contratos quanto à manutenção e reposição de bens reversíveis**.⁵² A Lei nº 12.815/2013 **delega aos contratos de concessão de porto organizado a disciplina dos bens reversíveis** (art. 5º, VIII).

O Regulamento da Antaq, aprovado pelo Decreto nº 4.122/2002, determina competir à agência “cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições avençadas nos contratos de concessão quanto à manutenção e reposição dos bens e equipamentos reversíveis à União e arrendados” (art. 3º, XIV), **“analisar e classificar quanto a suas reversibilidades e indenizações, os bens das concessionárias**, bem como os investimentos autorizados e por elas realizados” (art. 3º, XXII) e “tomar as medidas para que os investimentos em bens reversíveis sejam contabilizados em contas específicas” (art. 3º, XXIII).

No âmbito da regulação da Antaq, a Resolução Normativa nº 29/2019 determina, como vimos [acima](#), o **dever de manter o inventário de bens reversíveis atualizado** anualmente (art. 31, §1º). A Resolução prevê, igualmente, o dever de promover “a **contínua manutenção, conservação e reposição** dos bens da União e **dos bens reversíveis**, de forma a assegurar a prestação do serviço adequado e a garantir a regularidade das operações quando da reversão dos bens” (art. 32), dever este que deverá ser objeto de disciplina contratual (art. 32, §1º⁵³). A

⁵⁰ Lei nº 10.233/2001: “Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a: (...) XI – critérios para reversibilidade de ativos”.

⁵¹ Lei nº 10.233/2001: “Art. 34-A. As concessões e as suas prorrogações, a serem outorgadas pela ANTT e pela Antaq para a exploração de infraestrutura, precedidas ou não de obra pública, ou para prestação de serviços de transporte ferroviário associado à exploração de infraestrutura, poderão ter caráter de exclusividade quanto a seu objeto, nos termos do edital e do contrato, devendo as novas concessões serem precedidas de licitação disciplinada em regulamento próprio, aprovado pela Diretoria da Agência (...) § 2º O edital de licitação indicará obrigatoriamente, ressalvado o disposto em legislação específica: I - o objeto da concessão, o prazo estimado para sua vigência, as condições para sua prorrogação, os programas de trabalho, os investimentos mínimos e as condições relativas à reversibilidade dos bens e às responsabilidades pelos ônus das desapropriações”.

⁵² Lei nº 10.233/2001: “Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação: (...) XVI - cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições dos contratos de concessão de porto organizado ou dos contratos de arrendamento de instalações portuárias quanto à manutenção e reposição dos bens e equipamentos reversíveis à União de que trata o inciso VIII do caput do art. 5º da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012”.

⁵³ Resolução Normativa Antaq nº 29/2019: “Art. 32, § 1º Os contratos de concessão, de arrendamento e os convênios de delegação deverão conter cláusulas quanto à manutenção, conservação e reposição dos bens e dos equipamentos reversíveis à União, em conformidade com as disposições constantes de normativos da ANTAQ aplicáveis ao assunto.”

incorporação dos bens reversíveis ao patrimônio da União ao final do contrato é mediada por uma Comissão Especial Permanente (art. 11⁵⁴) e disciplinada pelo art. 12 da Resolução.

Deve-se observar que **o registro contábil de bens reversíveis deve ser feito conforme normas específicas da Antaq sobre contabilidade regulatória** (Resolução Normativa nº 15-2016 e Resolução Normativa nº 28-2019).⁵⁵ Eles também devem ter destinação predeterminada, exigindo-se comunicação à Antaq para operações financeiras ou contábeis em relação a bens reversíveis (art. 30, §1º⁵⁶). Eles serão **amortizados ou depreciados conforme taxas determinadas pela Antaq**, considerando fatores como “a coerência com o pactuado previamente na modelagem financeira do projeto e a **minimização do valor residual no término da outorga** ou da delegação” (art. 32, §2º).

Por fim, menciona-se que a Antaq disciplina, nos art. 8º e 9º da Resolução, **metodologia para avaliação⁵⁷ dos bens da União**, categoria que, como vimos, inclui os bens reversíveis:

Art. 8º A avaliação do conjunto dos bens citados no art. 3º desta norma será executada em **conformidade com os preços atualizados e praticados no mercado, acatando-se a metodologia constante da presente norma e as demais regras contidas no Manual de Contas das Autoridades Portuárias ou dos Arrendatários**, conforme o caso, a respeito dos critérios da avaliação patrimonial.

Art. 9º A equipe interna da autoridade portuária, da concessionária, da arrendatária, ou da empresa contratada como inventariante e avaliadora do conjunto de bens nos portos organizados, **deverá elaborar, primeiramente, um plano de trabalho e concluir, ao final das atividades, pela emissão de um relatório técnico**.

§ 1º Os relatórios técnicos deverão ser emitidos conforme as normas brasileiras pertinentes, as melhores práticas de mercado e os padrões de listagem expedidos pela ANTAQ em regulamentação complementar, e aprovados pelo dirigente máximo da autoridade portuária, do concessionário ou da arrendatária.

⁵⁴ Resolução Normativa Antaq nº 29/2019: “Art. 11. Cada autoridade portuária deverá constituir ‘Comissão Especial Permanente’ que tratará dos respectivos casos de solicitação de incorporação e desincorporação de bens da União. §1º A Comissão Especial Permanente deverá ser constituída de, no mínimo, 4 (quatro) membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo 3 (três) entre os servidores ou empregados públicos da administração portuária correspondente, e por ela indicados, e 1 (um) entre os empregados de algum dos arrendatários no porto organizado, e por eles indicado”.

⁵⁵ Resolução Normativa Antaq nº 29/2019: “Art. 5º O controle dos bens aplicados nos portos organizados será submetido a regime de classificação, registro, reavaliação, amortização e depreciação contido no Manual de Contas das Autoridades Portuárias ou dos Arrendatários, conforme o caso”.

⁵⁶ Resolução Normativa Antaq nº 29/2019: “Art. 30 § 1º Os bens reversíveis devem ter destinação predeterminada, sendo que qualquer operação financeira ou contábil em relação a esses bens dependerá de comunicação à ANTAQ”.

⁵⁷ Assim definida pela Resolução Normativa Antaq nº 29/2019: “Art. 6º Para os efeitos desta norma considera-se: (...) III - avaliação: procedimento técnico com o objetivo de identificar o valor monetário de um bem e a sua viabilidade para exploração econômica conforme utilidade, por intermédio de métodos e interpretações normatizadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM e pelas normas contábeis brasileiras, com vistas à emissão de laudo de avaliação”.

§ 2º O relatório técnico, quando apresentado à ANTAQ, será acompanhado de parecer de auditores independentes registrados na Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

§ 3º A entrega de parecer de auditores independentes registrados na Comissão Mobiliária de Valores - CVM é dispensável nos termos de vistoria previstos no art. 14 desta norma.

f) Transportes aéreos

Como adiantado acima, a Lei nº 11.182/2005 não disciplina a matéria. O Decreto nº 7.624/2011, por sua vez, apenas prevê a possibilidade de que bens reversíveis sejam dados em garantia, nas seguintes condições:

Art. 19. Sem prejuízo de outros critérios e condições definidos pela ANAC, os bens reversíveis poderão ser dados em garantia, desde que:

I - ao final da concessão, sejam transferidos ao poder público livres de quaisquer ônus ou encargos; e

II - no caso de sua alienação durante a concessão, a concessionária proceda à sua imediata substituição por outros em condições de operacionalidade e funcionamento idênticas ou superiores aos substituídos.

Indiretamente, **o dispositivo autoriza a alienação de bens reversíveis, desde que substituídos por outros equivalentes**. A disciplina é relevante por privilegiar a gestão “por conta e risco” da concessionária em detrimento da “reserva” do bem que será futuramente revertido ao poder público.

Os regulamentos emitidos pela Anac não disciplinam a gestão dos bens reversíveis durante a execução do contrato de concessão ou do processo de licitação.

g) Entendimentos da jurisprudência e do Tribunal de Contas da União

Conforme visto, diversas normas transferem aos editais de licitação e instrumentos contratuais a obrigação de disciplinar o tratamento a ser conferido aos bens reversíveis, bem como de indicá-los. Entretanto, a prática demonstra que muitos editais e contratos também apresentam lacunas quanto a estas disposições, o que acaba por gerar diversas controvérsias.

O Acórdão 102/2007 abordou exatamente a ausência desta definição em contrato de subconcessão do trecho ferroviário da Ferrovia Norte-Sul. O **TCU determinou à ANTT que esclarecesse a definição de bens reversíveis**, mencionados no item I da cláusula vigésima terceira do respectivo edital, afirmando que não estariam claros quais seriam os bens declarados reversíveis pela Valec. O TCU também aponta um possível vício de interpretação em razão de erro gramatical cometido pelos contratantes:

Além disso, a vírgula que aparece no trecho ‘em bens arrendados, [sic] declarados reversíveis’ denota que todos os bens de propriedade da subconcessionária e aqueles resultantes de investimentos por esta efetivados em bens arrendados foram declarados reversíveis pela Valec. Porém, parece que era intenção que o texto se referisse aos bens que vierem a ser declarados reversíveis.⁵⁸

⁵⁸ TCU, Acórdão 102/2007, rel. Augusto Nardes, j. 07/02/2007.

No que diz respeito ao **levantamento de bens reversíveis**, o Acórdão 2195/2018 observou que há um **problema grave na delegação, ao concessionário, da responsabilidade de realizar o levantamento dos bens reversíveis**. O argumento é justamente o risco de que a concessionária, agindo em interesse próprio, inclua no inventário bens que não são indispensáveis à continuidade dos serviços e que, portanto, não deveriam ser indenizados. Assim, causar-se-ia prejuízos ao interesse público:

148. Ou seja, a minuta contratual atribui à futura subconcessionária o direito e a obrigação de realizar o levantamento de todos os bens da subconcessão, inclusive os reversíveis, o que de plano traz grande potencial de conflito de interesses entre o Poder Concedente e a contratada, no ato de inventariar e avaliar os bens da subconcessão quanto ao valor e estado em que se encontram. Em outras palavras, remeter ao particular a atribuição de realizar esta aferição é delegar a quantificação dos bens e valores públicos envolvidos.

149. Não é preciso ir muito adiante para constatar o potencial risco moral (do inglês moral hazard) derivado da assimetria informacional em prejuízo da União (que, ao que tudo indica, ainda não definiu o estoque de bens reversíveis) e em favor da subconcessionária.

(...)

179. Em suma, da forma como está previsto na minuta contratual, vislumbro grandes riscos à União no processo de transferência ao particular do acervo patrimonial construído sob a gestão do Poder Concedente e da Valec, sem uma prévia e objetiva definição quantitativa (levantamento de bens reversíveis).⁵⁹

Neste julgado, recomendou-se, como remédio, que o poder concedente procedesse a um **levantamento preliminar de bens reversíveis**. Não seria necessário um inventário completo, com detalhamento técnico, pois está seria obrigação da subconcessionária. No entanto, o TCU ressalta que o levantamento preliminar **gera maior segurança jurídica** às partes envolvidas, facilitando o controle a ser feito pelo Poder Público sobre o inventário apresentado.

No Acórdão de Relação 2961/2009, o Tribunal de Contas recomendou à ANTT que, na minuta do Contrato de Concessão para restauração, manutenção, operação e aumento da capacidade de trechos rodoviários da BR-116 e da BR-324, no Estado da Bahia (Via Bahia): “regulamente o relatório previsto no item 13.1.3. (vi) do Contrato de Concessão a fim de **garantir a identificação e o efetivo controle sobre os bens reversíveis** da concessão durante todo o período de exploração; (...)”.⁶⁰ O item 13.1.3 (vi) do referido Contrato previa:

13.1. No Prazo da Concessão, e sem prejuízo das demais obrigações de presta as informações estabelecidas no Contrato ou na legislação aplicável, a Concessionária deverá:

(...)

13.1.3 de acordo com a regulamentação da ANTT, apresentar à ANTT, na periodicidade por ela estabelecida, relatório com informações detalhadas sobre

(...)

(vi) os Bens da Concessão, incluindo descrição do seu estado e valor;

⁵⁹ TCU, Acórdão de Relação 2195/2018, rel. Bruno Dantas, j. 19/09/2018.

⁶⁰ TCU, Acórdão de Relação 2961/2009, rel. Walton Alencar Rodrigues, j. 09/12/2009.

Referido item (vi) passou a vigorar com a seguinte redação:

(...) (vi) os Bens da Concessão, inclusive os Bens Reversíveis à ANTT, no que concerne à descrição do seu estado, valor, bem como seu efetivo controle durante todo o período de exploração, conforme ato normativo regulamentador;

No Acórdão 2142/2019, em auditoria da atuação da Anatel no setor de telecomunicações, o TCU entendeu que **a realização do inventário de bens reversíveis existentes à época da celebração do contrato de concessão é fundamental para que os bens sejam reclamados ao final do contrato de concessão**. O desconhecimento da relação de bens reversíveis prejudicava sua retomada pelo poder público e a indenização dos bens não amortizados ou depreciados ao final do contrato. Nessa perspectiva, afirmou-se que “os contratos de concessão não poderiam ter sido celebrados sem o inventário desses bens”⁶¹.

No Acórdão 290/2015, o TCU, ao acompanhar a concessão para exploração de rodovias federais integrantes da 3ª Etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais - Procofe, recomendou à ANTT que, nas próximas concessões de rodovias federais, **indicasse nos editais de licitação os bens reversíveis** que compõem o Sistema Rodoviário objeto de concessão, conforme estabelecido no inciso X, art. 18, da Lei 8.987.⁶² Isto porque, em 2014, foi expedida diligência acerca da 3ª Etapa solicitando que a ANTT apresentasse as razões pelas quais os bens reversíveis não estavam indicados de forma expressa nos editais de licitação referentes às rodovias integrantes daquela etapa.

Posteriormente, no Acórdão 2190/2019, o TCU recomendou à ANTT que elaborasse “**mecanismos de tratamento das informações contábeis das concessionárias**, de modo a proporcionar apurações acerca dos dispêndios por elas realizados”, observando que as “falhas identificadas na forma como a ANTT avalia os investimentos em rodovias podem afetar adversamente o interesse público”.⁶³

Na Decisão 334/2001, o TCU aprovou com ressalvas o primeiro, o segundo e o terceiro estágios das licitações nº 4/99 e 5/99-TVC-SCM/ANATEL. Entre as irregularidades constatadas encontrava-se a não inclusão, na minuta de contrato de concessão, de cláusula essencial relativa: (i) à indicação dos bens reversíveis, conforme determinação do art. 23, X, da Lei 8.987/1995; (ii) dos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso, conforme o art. 23, XI, do mesmo diploma legal.⁶⁴

⁶¹ Tribunal de Contas da União. Acórdão de relação 2142/2019 – Plenário, Rel. Walton Alencar Rodrigues, Data da Sessão: 30/09/2020.

⁶² TCU, Acórdão 290/2015, rel. Walton de Alencar Rodrigues, j. 25/02/2015.

⁶³ TCU, Acórdão de Relação 2142/2019, rel. Walton Alencar Rodrigues, j. 30/9/2020.

⁶⁴ TCU, Decisão 334/2001, rel. Valmir Campelo, j. 6/6/2001.

3.3.3. Extinção dos contratos

a) Energia

No setor de energia elétrica, o Decreto nº 41.019/1957 previa que a indenização devida no momento da extinção do contrato de concessão fosse calculada com base no montante dos investimentos reconhecidos, contabilizados conforme o seu custo histórico:

Art. 59. O montante do investimento será determinado com base no custo histórico da propriedade em função do serviço e será expresso moeda nacional; mas a tradução monetária do valor original do investimento poderá ser corrigida nos termos da legislação vigente.

(...)

Art. 62. O montante do investimento reconhecido pela Fiscalização, observado o disposto no artigo 59, será a base o regime econômico-financeiro do serviço concedido, para todos os efeitos dêste Regulamento.

(...)

Art. 91. No caso de reversão com indenização esta será prévia e no montante do investimento reconhecido (artigo 62), e deduzido de:

a) as importâncias relativas às Contas de Códigos ns. 53 e 53.2; (Redação dada pelo Decreto nº 54.938, de 1964); e

b) os saldos das Reservas para Depreciação e Reversão e o saldo da conta de Resultados a compensar

Essa disciplina foi alterada por atos legislativos posteriores. Embora a Lei nº 9.427/1996 se restrinja a prever que será devida indenização por perdas e danos (que não inclui lucro cessante) no caso de extinção por encampação (art. 19⁶⁵), a Lei nº 12.783/2013 e seus regulamentos disciplinaram melhor o tratamento dos bens reversíveis quando da extinção do contrato de concessão.

A Lei nº 12.783/2013 determina que tanto as concessões de geração, transmissão ou distribuição que não foram prorrogadas (art. 8º, §2º⁶⁶) quanto as que foram prorrogadas nos termos da Lei (art. 15, §1º⁶⁷) **deveriam adotar o valor novo de reposição como metodologia**

⁶⁵ Lei nº 9.427/1996: “Art. 19. Na hipótese de encampação da concessão, a indenização devida ao concessionário, conforme previsto no art. 36 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, compreenderá as perdas decorrentes da extinção do contrato, excluídos os lucros cessantes”.

⁶⁶ Lei nº 12.783/2013: “Art. 8º As concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica que não forem prorrogadas, nos termos desta Lei, serão licitadas, na modalidade leilão ou concorrência, por até 30 (trinta) anos (...) § 2º O **cálculo do valor da indenização correspondente às parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou não depreciados**, utilizará como base a **metodologia de valor novo de reposição**, conforme critérios estabelecidos em regulamento do poder concedente”.

⁶⁷ Lei nº 12.783/2013: “Art. 15. A tarifa ou receita de que trata esta Lei deverá considerar, quando houver, a parcela dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados, não depreciados ou não indenizados pelo poder concedente, e será revisada periodicamente na forma do contrato de concessão ou termo aditivo. § 1º O **cálculo do valor dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou não depreciados, para a finalidade de que trata o caput ou para fins de indenização**,

para cálculo do valor devido a título de indenização pelos bens reversíveis não amortizados ao final da concessão.

O Decreto nº 7.805/2012, que regulamentou a medida provisória que deu origem à Lei nº 12.783/2013, reitera a determinação pelo emprego do valor novo de reposição (art. 9º⁶⁸). No caso dos empreendimentos de geração que **esse valor seria aferido por estudos fundamentados no projeto básico do empreendimento e elaborados pela Empresa de Pesquisa Energética** (art. 10º⁶⁹). Já no caso das instalações de transmissão, o valor novo de reposição seria aferido pela Aneel, “a partir da base atualizada de dados utilizada para a composição das respectivas Receitas Anuais Permitidas” (art. 11).

Para regulamentar os critérios e procedimentos para cálculo da parcela dos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados ou depreciados de aproveitamentos hidrelétricos cujas concessões foram ou não prorrogadas nos termos da Lei nº 12.783/2013, a Aneel editou a Resolução Normativa nº 596/2013. Seguindo a legislação, determinou que os investimentos fossem calculados conforme seu valor novo de reposição e pagos na forma definida pelo poder concedente (art. 2º, § 1º⁷⁰), valor que seria definido com referência no banco de preços da Empresa de Pesquisa Energética (art. 5º⁷¹).

Vale destacar, ainda, que o **ônus de manifestar interesse no recebimento da indenização e de comprovar a realização dos investimentos vinculados a bens reversíveis era de cada concessionária**, nos termos do art. 4º e 6º da Resolução:

Art. 4º As concessionárias alcançadas por esta Resolução deverão, até 17 de fevereiro de 2014, manifestar interesse no recebimento do valor complementar relativo à parcela dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não

utilizará como base a metodologia de valor novo de reposição, conforme critérios estabelecidos em regulamento do poder concedente”.

⁶⁸ Decreto nº 7.805/2012: “Art. 9º A indenização do valor dos investimentos dos bens reversíveis ainda não amortizados ou não depreciados será calculada com base no Valor Novo de Reposição - VNR, e considerará a depreciação e a amortização acumuladas a partir da data de entrada em operação da instalação, até 31 de dezembro de 2012, em conformidade com os critérios do Manual de Contabilidade do Setor Elétrico - MCSE”.

⁶⁹ Decreto nº 7.805/2012: “Art. 10. Os estudos para a definição do VNR dos empreendimentos de geração de energia elétrica serão realizados pela Empresa de Pesquisa Energética - EPE, a partir das informações do Projeto Básico do Empreendimento a ser fornecido à ANEEL pela concessionária de geração”.

⁷⁰ Resolução Normativa ANEEL nº 596/2013: “Art. 2º O valor da parcela dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou não depreciados, alcançados por esta Resolução, será calculado com base no Valor Novo de Reposição – VNR e considerará a depreciação e a amortização acumuladas a partir da data de entrada em operação da instalação até 31 de dezembro de 2012, em conformidade com os critérios do Manual de Contabilidade do Setor Elétrico – MCSE. § 1º A forma de pagamento da parcela dos investimentos referidos no caput, indenização ou reconhecimento na base tarifária, será definida pelo Poder Concedente, nos termos do §1º do art. 2º do Decreto nº 7.850, de 30 de novembro de 2012”.

⁷¹ Resolução Normativa ANEEL nº 596/2013: “Art. 5º Para o cálculo da parcela dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou não depreciados, será utilizada a mesma base de referência de custos unitários prevista no § 1º do art. 10 do Decreto nº 7.805, de 2012, a preços de 31 de dezembro de 2012”.

amortizados ou não depreciados, e não indenizados. (Redação dada pela REN ANEEL 615 de 17.06.2014)

§ 1º A concessionária que manifestar interesse, nos termos do caput, deverá, até 31 de dezembro de 2015, impreterivelmente, comprovar a realização dos respectivos investimentos vinculados a bens reversíveis de que trata o art. 3º desta Resolução. (Redação dada pela REN ANEEL 615 de 17.06.2014)

§ 2º Os investimentos realizados até a entrada em operação da última unidade geradora do empreendimento deverão ser comprovados mediante a apresentação do:

I – extrato do Projeto Executivo ou “como construído”, contendo as informações de materiais, equipamentos hidromecânicos e eletromecânicos, serviços e os desenhos, com abrangência equivalente ao de Projeto Básico;

II – relatório apresentando as diferenças entre o Projeto Básico fornecido nos termos do art. 10 do Decreto nº 7.805, de 14 de setembro de 2012, e o Projeto Executivo ou “como construído”; e

III – quantitativos itemizados no modelo do Orçamento Padrão Eletrobrás – OPE referente ao Projeto Executivo ou “como construído”.

§ 3º Os investimentos realizados após a entrada em operação da última unidade geradora do empreendimento deverão ser comprovados mediante a apresentação:

I – dos estudos, dos projetos, dos contratos, das especificações técnicas, dos relatórios, do projeto executivo ou dos outros documentos similares relativos aos bens reversíveis;

II – dos quantitativos de obras civis, dos materiais, dos equipamentos hidromecânicos e eletromecânicos, e dos serviços, em formato adequado ao nível de detalhamento associada a implantação dos bens reversíveis, incluindo o modelo do Orçamento Padrão Eletrobrás – OPE, ou no formato estabelecido pelo Manual de Contabilidade do Setor Elétrico – MCSE;

III – dos comprovantes de que os investimentos foram realizados (unitizados) após à entrada em operação comercial da última unidade geradora do empreendimento;

IV – do Relatório de Controle Patrimonial Parcial – RCPP, encaminhado via “Duto ANEEL”, relativo ao período dos bens referentes ao caput, para estabelecimento da data de início de operação comercial e das taxas de depreciação, caso solicitado pela ANEEL.

(...)

Art. 6º Para o recebimento do pagamento dos investimentos vinculados aos bens reversíveis de que trata esta Resolução, seja por indenização em espécie seja por reconhecimento na base tarifária, a concessionária deverá, caso solicitado pela ANEEL, apresentar inventário realizado por auditoria independente credenciada pela ANEEL atestando os quantitativos de materiais, equipamentos e serviços.

Como se pode verificar, é importante que, especialmente ao se empregar a metodologia do valor novo de reposição, **os estudos para calcular a indenização sejam elaborados por entidade tecnicamente qualificada para tanto**, uma vez que, conforme já referido, este cálculo está sujeito a certo grau de variabilidade, podendo ensejar insegurança ao concessionário e litígios em torno de temas metodológicos ou da natureza dos investimentos realizados.

A experiência da Aneel também demonstra a **necessidade de utilizar um parâmetro adequado para a mensuração dos investimentos**, uma vez que, com o tempo, percebeu-se que

a base de preços da Empresa de Pesquisa Energética não era adequada para a avaliação dos investimentos realizados ao longo da concessão⁷². Por esse motivo, a Aneel discute uma revisão da Resolução Normativa nº 596/2013, já submetida à audiência pública, mas ainda não aprovada, para **aprimorar a forma de cálculo do valor novo de reposição** para investimentos realizados após a entrada em operação da última unidade geradora do empreendimento.

b) Telecomunicações

O art. 102 da Lei Geral de Telecomunicações prevê que, com a extinção da concessão, a posse dos bens reversíveis é transferida automaticamente para o poder concedente. Objetivando garantir a continuidade da prestação, o art. 117 da Lei dispõe, ainda, que caso a concessão seja extinta antes do termo contratual, a Anatel poderá ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis, bem como manter contratos firmados pela concessionária com terceiros⁷³.

No caso da extinção antes do termo contratual, **a reversão dos bens implica “pagamento de indenização pelas parcelas de investimentos a eles vinculados, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido”** (art. 102, parágrafo único da Lei nº 9.472/1997).

Não se verifica, contudo, uma definição acerca da metodologia a ser empregada para o cálculo da referida indenização. O Regulamento de Controle de Bens Reversíveis, aprovado pela Resolução nº 447/2006, também não disciplina a indenização devida ao particular quando da reversão, nem aprofunda o tratamento acerca da extinção da concessão.

A minuta de resolução discutida no âmbito da consulta pública nº 19/2020 propõe que sejam adotadas algumas diretrizes sobre esses temas. No caso de extinção do Contrato por **decurso do prazo**, apenas seria devida **indenização pelos bens reversíveis “cuja aquisição tenha sido previamente autorizada pela Anatel com o objetivo de garantir a continuidade e a atualidade do serviço”** (art. 16). No caso de **extinção antecipada**, a indenização independe de autorização, mas **apenas se aplicaria para os “bens adquiridos na vigência do Contrato de Concessão com a finalidade de garantir a continuidade e atualidade do serviço”** (art. 19, parágrafo único). Dispõe-se, ainda, que o termo final da concessão **não é condicionado ao pagamento prévio da indenização** pelos bens reversíveis não amortizados ou depreciados (art. 20).

⁷² Cf. parágrafos 7 a 9 da Nota Técnica nº 96/2019-SRG-SFF-SCG/ANEEL, de 30/09/2019. As razões técnicas para a alteração são melhor descritas pela Nota Técnica nº 146/2018-SRG-SFF-SGC/ANEEL, de 14/12/2018.

⁷³ Lei nº 9.472/1997: “Art. 117. Extinta a concessão antes do termo contratual, a Agência, sem prejuízo de outras medidas cabíveis, poderá: I - ocupar, provisoriamente, bens móveis e imóveis e valer-se de pessoal empregado na prestação dos serviços, necessários a sua continuidade; II - manter contratos firmados pela concessionária com terceiros, com fundamento nos incisos I e II do art. 94 desta Lei, pelo prazo e nas condições inicialmente ajustadas”.

Quanto ao cálculo da indenização, a minuta se restringe a afirmar que o cálculo da indenização deverá seguir “regras normatizadas pela Secretaria da Receita Federal” (art. 19) e que o **“valor residual e o custo de aquisição informados pela Concessionária não vinculam o montante eventualmente devido a título de indenização”** (art. 16, § 5º).

Por fim, vale dizer também que a minuta prevê que a indenização só será devida caso “se constate, após avaliação realizada ao final da concessão, a necessidade do bem adquirido para a garantia da continuidade do serviço de telecomunicações” (art. 17),⁷⁴ reforçando que **no setor de telecomunicações a aptidão de bens da concessionária para gerarem indenização ao final da concessão é aferida conforme o critério funcional** (imprescindibilidade para a continuidade do serviço), e não o critério patrimonial. De toda forma, assegura-se à concessionária o direito de contestar eventual avaliação de que o bem não é necessário para a continuidade do serviço (art. 26, parágrafo único).

c) Óleo e gás

A Lei nº 9.478/1997 aborda a extinção dos contratos em seu art. 28. Ao contrário da legislação geral sobre concessões e das leis e regulamentos de outros setores, **não há qualquer previsão de indenização ao concessionário quando da reversão de bens**. A Lei estabelece, na verdade, que não haverá qualquer ônus para o poder concedente, tampouco indenização ao concessionário, no momento da reversão dos bens da concessão (art. 28, §1º⁷⁵).

Essa disposição é reiterada pelo art. 52 da Resolução ANP nº 817/2020, que acrescenta que a ANP deve se manifestar “sobre a reversão de bens no momento da aprovação do PDI de instalações de exploração e produção e no momento da inclusão de área terrestre sob contrato em processo de licitação na fase de produção” (art. 52, §1º). Na hipótese de não ocorrer licitação da área terrestre sob contrato ou de o processo licitatório se frustrar, os bens declarados objeto de reversão pela ANP deverão ser descomissionados (art. 52, §2º⁷⁶).

É importante ressaltar que **essa opção faz sentido tendo em vista a dinâmica distinta das concessões para exploração de hidrocarbonetos**. Ela não seria adequada a outros setores.

⁷⁴ Minuta do Regulamento de Continuidade do STFC: “Art. 26. Quando da extinção da Concessão reverterão automaticamente à Anatel ou à empresa que sucederá a Concessionária todos os Bens Reversíveis, resguardado o direito às indenizações previstas na legislação e neste Regulamento. Parágrafo único. Ao final da concessão, a Anatel ou a empresa que sucederá a Concessionária procederá à avaliação dos Bens Reversíveis, podendo recusar a reversão daqueles que considere prescindíveis ou inaproveitáveis para a continuidade da prestação do STFC, garantido o direito da Concessionária ao contraditório, inclusive por meio da elaboração e apresentação, às suas expensas, de laudos ou estudos demonstradores da necessidade de reversão”.

⁷⁵ Lei nº 9.478/1997: “Art. 28, § 1º A devolução de áreas, assim como a reversão de bens, não implicará ônus de qualquer natureza para a União ou para a ANP, nem conferirá ao concessionário qualquer direito de indenização pelos serviços, poços, imóveis e bens reversíveis, os quais passarão à propriedade da União e à administração da ANP, na forma prevista no inciso VI do art. 43”.

⁷⁶ Resolução ANP 817/2020: “Art. 52, §2º Caso não ocorra licitação da área terrestre sob contrato ou o processo de licitação não obtenha sucesso, o contratado deverá proceder ao descomissionamento dos bens declarados objeto de reversão”.

Nas concessões do setor de óleo o gás, atribui-se ao concessionário o direito de explorar uma fonte potencial de petróleo ou gás natural, sem garantir sequer que haverá sucesso na fase de pesquisa anterior à produção. Havendo sucesso na localização da jazida e constatada a viabilidade da produção, o concessionário adquire a propriedade do petróleo ou gás natural extraídos da jazida, arcando com os tributos incidentes e das participações legais ou contratuais incidentes sobre sua atividade (art. 26⁷⁷). Não se trata, assim, da realização de investimentos em infraestrutura amortizados por uma receita obtida pela prestação de um serviço (que, por ser essencial, não pode ser paralisado), como em outros setores. Trata-se, na verdade, da concessão do direito de explorar um bem – direito que é, a princípio, exclusivo da União – sujeito a um risco elevado, **que afasta o regime de proteção do equilíbrio econômico-financeiro existente em outras concessões,**⁷⁸ **do qual a indenização pelos bens reversíveis não amortizados ao final da concessão é consequência.**

d) Transportes terrestres

O Decreto nº 4130/2002 determina que é competência da ANTT “**analisar e classificar, quanto às suas reversibilidades e indenizações, os bens das concessionárias bem como os investimentos autorizados e por elas realizados**” (art. 3º, XIII), além de “tomar as medidas para que os investimentos em bens reversíveis sejam contabilizados em contas específicas” (art. 3º, XIV).

Suprindo uma lacuna na sua disciplina normativa do setor rodoviário, a ANTT editou a Resolução nº 5.860/2019 para definir uma **metodologia de cálculo da indenização** devida por investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados quando da **extinção antecipada** dos contratos de concessão rodoviária. Esta é a única hipótese de indenização admitida pela Resolução, como se conclui pelo § 1º do seu art. 1º, que dispõe que: “estarão depreciados ou amortizados os bens reversíveis na situação de extinção do contrato de concessão pelo advento do seu termo, não sendo devida indenização pelo Poder Concedente”.

A **legalidade desse dispositivo é questionável**, uma vez que a Lei nº 8.987/1995 determina que a indenização seja feita no caso do encerramento da concessão pelo advento do termo contratual (art. 36⁷⁹). Presume-se, é verdade, que esses investimentos foram recuperados pela exploração do objeto contratual. Essa presunção, contudo, não pode ser confundida com uma ficção jurídica. Caso tenha ocorrido, ao longo do contrato, algum evento cujo risco tenha

⁷⁷ Lei nº 9.478/1997: “Art. 26. A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes”.

⁷⁸ Nesse sentido, ver Floriano de Azevedo MARQUES NETO. Concessões. Belo Horizonte: Fórum, 2016, item IV.8.7.

⁷⁹ Lei nº 8.987/1995: “Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido”.

sido atribuído ao poder concedente e que impeça a devida amortização dos investimentos, caberá indenização, como forma de recompor o equilíbrio contratual e evitar o enriquecimento sem causa do Poder Público. Não disciplinar essa hipótese de indenização gera insegurança jurídica e possibilidade de litígio, prejudicando (ao invés de resguardar) o interesse público. De toda forma, **deve ficar claro na regulação que é da concessionária o ônus de comprovar que houve um desequilíbrio contratual decorrente de risco do poder concedente, não se autorizando a indenização de todo e qualquer investimento tardio na concessão.**

A Resolução nº 5.860/2019 disciplina expressamente a metodologia de cálculo para as indenizações devidas no caso da extinção antecipada do contrato. Como disposto no seu art. 4º, **os valores de indenização “serão calculados pelo custo histórico, considerando a base de ativos contábeis” elaborada pela concessionária.** O art. 3º da Resolução determina que é **ônus da concessionária fornecer as informações completas sobre os bens reversíveis** a fim de permitir o cálculo da indenização.⁸⁰ Como veremos [abaixo](#), o emprego dessa metodologia foi objeto de questionamentos pelo TCU.

A fim de evitar distorções nas informações apresentadas, a Resolução determina que elas devem ser **“certificadas por empresa de verificação independente”** (art. 14), e assegura o **direito de a ANTT auditar as informações** apresentadas, tendo acesso a todas as fontes relevantes para tanto (art. 13⁸¹). Para o caso de bens reversíveis **decorrentes de contratos com partes relacionadas, determina-se que “será realizada avaliação dos termos e condições**, seus aditivos e de sua execução” e, caso se verifique “condições não equitativas de mercado”, os valores excedentes “não serão considerados para indenização” (art. 10).

Além de determinar que a indenização deve ser calculada com o emprego da metodologia do custo histórico, a Resolução indica quais elementos do ativo da concessionária que não serão passíveis de indenização:

Art. 6º O valor indenizável dos bens reversíveis **será apurado considerando o seu custo histórico, aferido com base em registro de ativos contábeis**, passível de

⁸⁰ Resolução ANTT nº 5.860/2019: “Art. 3º Para fins de apurar os valores de indenização eventualmente devidos pelo Poder Concedente, a concessionária deverá apresentar informações sobre os bens reversíveis da concessão, contendo dados referentes: I - à descrição de cada bem, com indicação do código patrimonial que lhe tenha sido atribuído individualmente, bem como sua alocação por centro de custo; II - a localização física do bem, com relação aos bens corpóreos; III - a fundamentação de sua natureza reversível; IV - a data em que o bem se tornou disponível para uso, ou seja, o momento em que se encontrava no local e nas condições necessárias para funcionar; V - o documento fiscal e os contratos relacionados com a aquisição de mercadorias ou prestação de serviços; e VI - a identificação do projeto de engenharia em que o bem foi ativado (...) § 2º A concessionária disponibilizará à ANTT o detalhamento do valor contábil de cada ativo, composto pelo valor de aquisição somado aos custos necessários para início de operação, e apresentará cópia das respectivas notas fiscais ou comprovantes de pagamento, que deverão discriminar, no mínimo, no que couber: I - nome e CNPJ do fornecedor/empresa contratada; II - número da fatura; III - data dos eventos; e IV - valores dos dispêndios”.

⁸¹ Resolução ANTT nº 5.860/2019: “Art. 13 A ANTT poderá realizar, a qualquer tempo, inspeções, auditorias, bem como poderá requerer e examinar livros, sistemas, registros, documentos adicionais, demonstrações e quaisquer informações necessárias à verificação da organização e da consistência dos documentos apresentados, incluindo o acervo de informação e análises objeto do trabalho de verificação independente”.

ajustes por verificação independente, descontados os tributos que tenham sido recuperados, despesas financeiras, e depreciação e amortização ajustadas segundo o Art. 11.

Art. 7º Não serão indenizados valores registrados no ativo referentes a:

I - margem de receita de construção;

II - adiantamento a fornecedores, por serviços ainda não realizados;

III - bens e direitos que deverão ser cedidos gratuitamente ao Poder Concedente nos termos do contrato de concessão;

IV - despesas sem relação com a construção de ativos do sistema rodoviário ou aquisição de bens elencados no artigo 2º;

V - custos pré-operacionais, salvo aqueles que comprovadamente representem benefício econômico futuro ao sistema rodoviário;

VI - investimentos em bens reversíveis realizados acima das condições equitativas de mercado.

Art. 8º Os valores referentes a obras em andamento serão indenizados somente se os bens proverem serviços futuros à infraestrutura rodoviária.

Parágrafo único. Eventual custo para reparar deterioração a obras em andamento será descontado do valor indenizável.

Art. 9º Os custos de empréstimos relativos a investimentos indenizáveis serão capitalizados, para fins de indenização, até a data prevista contratualmente para disponibilização da infraestrutura à operação.

Parágrafo único. Os custos tratados no 'caput' serão capitalizados até o limite da taxa Selic vigente à época do investimento.

No que diz respeito às concessões ferroviárias, há uma disposição relevante no Regulamento das Operações de Direito de Passagem e Tráfego Mútuo, aprovado pela Resolução nº 3695/2011. Trata-se do seu art. 10, que determina:

Art. 10. Os **bens decorrentes de investimentos de expansão de capacidade** incorporar-se-ão ao patrimônio da concessionária cedente.

§ 1º Caso os investimentos de expansão de capacidade sejam suportados pela cedente, quando da extinção da concessão, **os bens declarados reversíveis serão passíveis de indenização pelo Poder Concedente**, nos termos de regulamentação específica sobre a matéria.

§ 2º Caso os investimentos de expansão sejam suportados pela requerente, quando da extinção da concessão, não haverá qualquer indenização do Poder Concedente à requerente, que deverá ter o retorno de seu investimento atrelado à utilização da infraestrutura ferroviária nos termos do COE.

A despeito de o §1º do art. 10 remeter a regulamentação específica sobre a matéria, não se tem notícia de que tal regulamento tenha sido editado. A maior densidade normativa na disciplina da forma de indenização ocorre no setor rodoviário, permanecendo uma predominância da regulação contratual dos bens reversíveis no setor ferroviário.

e) *Transportes aquaviários*

O Decreto nº 4.122/2002 transfere as obrigações de classificar os bens quanto à sua reversibilidade e quantificar a sua indenização à Antaq (art 2º, XXII e XXIII⁸²). Como vimos acima, essa regulação foi empreendida pela Resolução Normativa nº 29/2019, que assim dispõe sobre a reversão dos bens ao final da concessão:

Art. 29. A reversão de bens à União dar-se-á na ocasião da **extinção do vínculo legal ou do contrato administrativo**, atendendo-se às condições dos instrumentos jurídicos que os regem.

§ 1º A reversão dos bens prevista no inciso I alíneas "a" à "c" do art. 3º desta norma dar-se-á mediante o retorno de sua guarda e responsabilidade à União.

§ 2º A reversão dos bens prevista no inciso I alínea "d" e no inciso II do art. 3º desta norma dar-se-á com sua incorporação ao patrimônio da União, após inventariados pela autoridade portuária, mediante solicitação da Comissão Especial Permanente.

§ 3º Os bens de que tratam os parágrafos anteriores serão transferidos à guarda e à responsabilidade da administração portuária do respectivo porto organizado.

§ 4º Os **bens reversíveis de áreas e instalações arrendadas que, a juízo do Poder Concedente, permanecerem na área de outorga após a extinção do contrato**, terão o seguinte tratamento:

I - o arrendatário promoverá, em colaboração com os demais agentes envolvidos, **levantamento físico e financeiro**, a ser enviado à ANTAQ;

II - em seguida, **será calculado pela ANTAQ** o valor da soma de parcelas de investimentos ainda não completamente amortizados e depreciados sob a ótica regulatória durante o prazo de vigência da outorga; e

III - o montante proposto pela ANTAQ será encaminhado para indenização pela União, a qual **corresponderá exclusivamente ao seu valor contábil residual atualizado.**

§ 5º É vedada a indenização relativa a ativos intangíveis.

§ 6º Dos quantitativos e dos valores apresentados pelo arrendatário na ocasião da reversão, **poderá ser requisitado parecer de auditores independentes** registrados na Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

O procedimento para a indenização é disciplinado em detalhes apenas para os arrendamentos portuários. Nesse caso, o arrendatário promove um levantamento dos bens reversíveis, **cabendo à Antaq calcular o valor de indenização devido, o qual corresponderá ao valor contábil residual atualizado dos investimentos em bens reversíveis**. Ao mencionar o valor contábil residual, a resolução sugere adoção do custo histórico como metodologia para cálculo da indenização. Isso é confirmado pelos termos do manual de contas regulatório aplicável ao setor portuário (Resoluções Normativas nº 15/2016 e 28/2019), segundo o qual os bens reversíveis integrantes do ativo imobilizado da concessão ou arrendamento são contabilizados pelo seu custo histórico.

⁸² Decreto nº 4.122/2002: "Art. 2º A ANTAQ tem por finalidade: (...) XXII - analisar e classificar quanto a suas reversibilidades e indenizações, os bens das concessionárias, bem como os investimentos autorizados e por elas realizados; XXIII - tomar as medidas para que os investimentos em bens reversíveis sejam contabilizadas em contas específicas".

Embora não discipline detalhadamente a indenização no caso das concessões de porto organizado, pode-se inferir, a partir de uma leitura do art. 30, §2º da Resolução,⁸³ que também se calcula o valor contábil residual para a indenização devida nessa hipótese, reconhecida pelo §2º do art. 33 do mesmo ato normativo.⁸⁴

Em todo caso, **a Antaq reserva a última palavra quanto à “análise e classificação dos bens quanto à sua reversibilidade”**, nos termos do “Manual de Contas das Autoridades portuárias ou dos Arrendatários (art. 33), podendo a agência “recomendar a não reversibilidade de bens que não estiverem em plenas condições de uso” (art. 33, §1º). **A Antaq também pode, a pedido do poder concedente, “proceder com a entrega de Parecer Técnico contendo avaliação patrimonial resumida, lista definitiva de bens a serem revertidos e os resultados do cálculo financeiro para pagamento de indenização”** (art. 33, §2º)

f) Transportes aéreos

Embora a legislação de regência do setor aéreo não aborde a indenização pelos bens reversíveis ainda não amortizados quando da extinção da concessão, essa matéria foi parcialmente abordada pela Resolução nº 533/2019, da Anac. Diz-se parcialmente pois, como vimos [acima](#), referido ato normativo se restringe às **hipóteses de extinção antecipada por caducidade, relicitação ou falência** da concessionária (art. 1º, parágrafo único).

No caso de ser decretada a extinção antecipada do contrato em qualquer uma dessas hipóteses, **a concessionária deverá**, em 180 dias, **elaborar inventário** de todos os bens existentes no aeroporto, com descrição suficiente para individualizar cada bem, seu custo de aquisição, localização física e a opinião da concessionária sobre sua reversibilidade, além da data em que o bem se tornou disponível para uso (art. 3º, I a V e §2º⁸⁵). Caso seja solicitado pelo concedente, a concessionária deverá **disponibilizar “detalhamento da composição do custo de aquisição de cada bem”** (art. 3º, §1º), justificando o custo descrito.

⁸³ Resolução Antaq nº 29-2019: “Art. 30. Os bens reversíveis deverão ser registrados contabilmente pelos respectivos responsáveis, de acordo com norma específica desta Agência, atendendo ao disposto nos artigos 4º e 5º desta norma (...) § 2º As taxas de depreciação regulatória, a vida útil esperada de bens, e as taxas de amortização de investimentos são ou serão aquelas determinadas pela ANTAQ em ato ou norma específica, considerando, entre outros, a coerência com o pactuado previamente na modelagem financeira do projeto e a **minimização do valor residual no término da outorga** ou da delegação”.

⁸⁴ Resolução Antaq nº 29-2019: “Art. 33, §2º § 2º A reversão e a liquidação de bens da União serão efetivadas a juízo do Poder Concedente, podendo, a pedido, a ANTAQ proceder com a entrega de Parecer Técnico contendo avaliação patrimonial resumida, lista definitiva de bens a serem revertidos, e os resultados do cálculo financeiro para pagamento de indenização, quando couber.”

⁸⁵ Resolução Anac nº 533/2019: “Art. 3º Em caso de instauração de processo de caducidade do contrato de concessão, qualificação da concessão para relicitação, deferimento de pedido de recuperação judicial ou pedido de falência da Concessionária de aeroporto, esta deverá disponibilizar lista de todos os bens existentes no sítio aeroportuário, com as seguintes informações: I - descrição do bem que permita identificá-lo de forma individualizada; II - custo de aquisição; III - localização física do bem; IV - posição da Concessionária sobre a reversibilidade ou não do bem; e V - data em que o bem adquirido pela concessionária se tornou disponível para uso, ou seja, no momento em que se encontrava no local e nas condições necessárias para funcionar da maneira pretendida pela Concessionária”.

A partir da data em que ocorreu o evento justificador da extinção antecipada, a concessionária passa a ser obrigada a informar à Anac quando qualquer bem reversível deixar de ser aproveitável ao serviço concedido, bem como a solicitar autorização prévia para aquisição ou alienação de bens reversíveis (art. 3º, §3º⁸⁶).

Quanto à metodologia para cálculo do valor devido a título de indenização, a Resolução prevê que **a indenização terá como base o custo de aquisição** dos bens reversíveis (art. 4º⁸⁷), atualizados pelo IPCA desde a data em que o bem se encontrava disponível para uso, e aplicada taxa de amortização esperada para o bem, “considerando a vida útil e o padrão de consumo dos benefícios econômicos dos bens, realizados e projetados” (art. 5º, I e II).⁸⁸ Do valor da indenização, **serão deduzidos os valores recebidos pela concessionária pela alienação de bens repassados pelo poder público**, corrigidos pelo IPCA (art. 6º).

Assim como no caso da ANTT, visto [acima](#), a Anac prevê que, para bens reversíveis indenizáveis decorrentes de contratos com **partes relacionadas**, “será realizada **avaliação dos termos e condições dos contratos**” (art. 7º), e caso se verifique que foram praticados valores acima das condições equitativas de mercado, tais valores “não serão considerados para indenização” (art. 7º, parágrafo único).

Após a assunção do aeroporto concedido pelo novo operador, “será realizado novo inventário para verificação da lista de bens” reversíveis (art. 9º), descontando os valores de bens que “não sejam encontrados ou estejam inaproveitáveis ao serviço objeto da concessão” (art. 9º, §1º), “assegurada a participação e o direito ao contraditório e à ampla defesa do antigo operador” (art. 9º, §2º).

g) Entendimentos da jurisprudência e do Tribunal de Contas da União

O Acórdão 3661/2012, referente ao acompanhamento do 1º estágio das concessões de áreas e instalações localizadas nos portos organizados de Santos, Belém, Santarém, Vila do Conde e terminais de Outeiro e Miramar, fala na necessidade de elaboração de metodologia clara e objetiva para definir a forma de levantamento de bens reversíveis.⁸⁹

⁸⁶ Resolução Anac nº 533/2019: “Art. 3º, § 3º A partir da data de ocorrência do evento mencionado no § 2º deste artigo, deverá a Concessionária: I - informar à ANAC a respeito de qualquer bem reversível que se tornar inaproveitável ao serviço objeto da concessão; e II - solicitar autorização prévia para qualquer aquisição e alienação de bem reversível à ANAC, que deverá se manifestar no prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis”.

⁸⁷ Resolução Anac nº 533/2019: “Art. 4º. A indenização será calculada com base nos valores do custo de aquisição dos bens reversíveis, líquidos de tributos recuperáveis e adquiridos ou formados em consonância com as obrigações assumidas pela Concessionária”. O §1º do art. 4º determina que não serão indenizados valores referentes a: “I - margem de receita de construção; II - adiantamento a fornecedores por serviços não realizados; III - créditos tributários; IV - bens e direitos cuja cessão gratuita ao Poder Concedente esteja determinada no contrato de concessão; e V - investimentos manifestamente volutuários”.

⁸⁸ A amortização é disciplinada com maiores detalhes nos parágrafos subsequentes do artigo.

⁸⁹ TCU, Acórdão 3661, rel. Ana Arraes, j. 10/12/2013.

Considerando o acórdão anterior, no Acórdão 1995/2014, que versa sobre consolidação de auditorias de qualidade, e sobre acompanhamentos de concessões, realizadas no âmbito do Fiscobras 2013, constatou-se, no acompanhamento dos arrendamentos portuários, que o poder concedente não havia realizado levantamento dos bens reversíveis, tampouco adotado “metodologia criteriosa para apurar o estado e o valor de tais ativos, gerando incertezas na apuração dos investimentos necessários e assimetria de informação entre os possíveis licitantes”.⁹⁰

Verifica-se que diversos acórdãos ressaltam esta carência de informações precisas sobre o levantamento dos bens reversíveis.

No mesmo sentido, no Acórdão 2200/2015, o TCU aborda a indenização de bens reversíveis pelo Poder Público. Trata-se de acompanhamento de procedimentos para prorrogação antecipada de contratos de concessões portuárias, adotados pela Secretaria de Portos da Presidência da República e pela Antaq, em relação à prorrogação antecipada de contratos de arrendamentos portuários, instituída pelo art. 57 da Lei 12.815/2013⁹¹.

Ao analisar os riscos associados à opção pelo mecanismo da antecipação de prorrogação de contratos de arrendamento portuário em vigor, em detrimento da realização de novas licitações, o TCU ressaltou a ausência de informação sobre “investimentos em bens reversíveis que ainda não tenham sido totalmente amortizados ou depreciados, a serem indenizados pela União na hipótese de se decidir pela extinção dos contratos atuais para posterior licitação”.

Em relação ao setor de energia elétrica, que apresenta previsões mais claras sobre a metodologia de cálculo, o TCU examina o texto normativo, para concluir que a indenização seja calculada com base no valor novo de reposição do bem. No Acórdão 2736/2016, que trata do monitoramento acerca dos impactos da Medida Provisória 579/2012 (convertida na Lei nº 12.783 de 2013) na Conta de Desenvolvimento Energético, o TCU assinalou que:

De acordo com o art. 15 da MP 579/2012, a parcela dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados, não depreciados ou não indenizados pelo poder concedente, seria coberta pela tarifa ou pela receita a ser auferida pelas concessionárias renovadas, sendo utilizada a metodologia de valor novo de reposição para o cálculo desses valores.⁹²

No Acórdão 2579/2014, autos de auditoria operacional realizada na Base de Remuneração Regulatória adotada pela Aneel no cálculo das revisões tarifárias das Concessionárias de Distribuição de Energia Elétrica, o TCU, avaliando os critérios utilizados na avaliação dos ativos nos três ciclos de revisão tarifária realizados pela Aneel entre a promulgação da Lei 8.987 e 13/2/1995, afirmou:

Os critérios adotados nos três ciclos pautaram no princípio de que os ativos efetivamente utilizados e necessários para a prestação dos serviços, que podem ser chamados de “investimento prudente”, deveriam ser atualizados em condições

⁹⁰ TCU, Acórdão 1995/2014, rel. Weder de Oliveira, j. 30/7/2014.

⁹¹ TCU, Acórdão 2200/2015, rel. Ana Arraes, j. 2/9/2015.

⁹² TCU, Acórdão 2736/2016, rel. Vital do Rêgo, j. 26/10/2016.

econômicas e não contábeis. Assim, a Base de Remuneração Regulatória, desde o 1CRTP, não é, em tese, determinada pelo custo contábil (custo histórico) dos ativos das distribuidoras, e sim, pelo Valor Novo de Reposição, com vistas a manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.⁹³

No Acórdão 1836/2013, reproduzindo instrução elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações, **o TCU traz metodologia baseada no cálculo do Valor Novo de Reposição que demonstra as dificuldades do tema, pois envolve o desconto da depreciação, um dado eminentemente contábil:**

Pode-se conceituar VNR como sendo o resultado do cálculo do valor de um ativo (no caso, um bem reversível de geração ou transmissão vinculado a uma concessão vincenda), se fosse construído/adquirido a preços atuais. Após a obtenção do VNR, chega-se ao valor de indenização por meio do seguinte produto:

$$\text{INDENIZAÇÃO} = \text{VNR} \times (100\% - \text{DEPRECIÇÃO ACUMULADA}\%).^{94}$$

No Acórdão 2611/2020, no qual era feito acompanhamento da concessão da rodovia BR-040, o TCU se manifestou criticamente em relação à Resolução nº 5.860/2019, da ANTT, acima descrita. O Tribunal assinalou que **o critério do custo histórico é inadequado para a quantificação da indenização devia pelos bens reversíveis não amortizados ou depreciados**. Esse método traria consigo **riscos de assimetria de informações**, podendo, possivelmente, inflar o valor devido a título de indenização. Em razão disso, o TCU afirma que o correto seria contabilizar os bens reversíveis como ativo intangível, empregando metodologia de indenização nele baseada, a fim de garantir **“a transação a valor próximo ao de mercado”**, desde que **“devidamente auditada”**.⁹⁵

No setor de telecomunicações, no Acórdão 3076/2016, o TCU, em levantamento realizado com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre a rediscussão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações e das concessões do serviço de telefonia fixa, identificou que os bens reversíveis são aqueles afetados à prestação do STFC e que sejam revertidos ao poder público ao término da concessão.⁹⁶

Valendo-se da doutrina de Alexandre Aragão, afirma o acórdão que, na reversão, somente serão indenizados os bens que não tiverem sido amortizados. Determina, ainda, que segundo o art. 102 da Lei Geral das Telecomunicações, que a indenização ocorra antes do término do contrato.

No Acórdão 1598/2017, o TCU, realizando o acompanhamento do primeiro estágio do Leilão – Aneel 1/2017, referente à licitação para outorga de quatro usinas hidrelétricas em operação, entendeu que, de acordo com o artigo 8º da Lei 12.783/2013, referido **leilão poderia ser realizado sem a reversão prévia dos bens vinculados à concessão, mas caberia a**

⁹³ TCU, Acórdão 2579/2014, rel. José Jorge, j. 1/10/2014.

⁹⁴ Tribunal de Contas da União. Acórdão 1836 – Plenário, Rel. José Mucio Monteiro. Data da Sessão: 17/07/2013

⁹⁵ TCU, Acórdão de Relação 2611/2020, rel. Ana Arraes, j. 30/09/2020.

⁹⁶ TCU, Acórdão 3076/2016, rel. Bruno Dantas, j. 30/11/2016.

indenização do concessionário referentes aos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados.⁹⁷

Nesse momento, é importante destacar a obrigação de indenização e realizar um contraponto com a **jurisprudência do STJ, que tem firmado o entendimento de que não há previsão acerca da necessidade de se promover a indenização prévia dos bens reversíveis**⁹⁸. Contudo, deve-se ressaltar que isto não significa suprimir a obrigação de indenizar, mas refere-se apenas ao momento em que a indenização será realizada.

3.3.4. Eventuais penalidades

a) Energia

O Título V do Decreto nº 41.019/1957 estabelece as penalidades aplicáveis aos concessionários de serviços de energia elétrica. Dentre as hipóteses de aplicação da penalidade de multa, está o **não fornecimento tempestivo “de dados estatísticos de natureza técnica, contábil e econômica ou de quaisquer informações requisitadas diretamente pelo CNAEE ou pela Fiscalização”** (art. 178, I). Como vimos [acima](#), dentre as informações que devem ser apresentadas à fiscalização estão relatórios com informações referentes aos investimentos em bens reversíveis (art. 29 do Decreto nº 41.019/1957).

Embora a Lei nº 9.247/1996 não estabeleça qualquer penalidade, o seu regulamento (Decreto nº 2.335/1997) prevê o seguinte:

Art. 17. A ANEEL adotará, no âmbito das atividades realizadas pelos agentes do setor de energia elétrica, em conformidade com as normas regulamentares e os respectivos contratos, as seguintes penalidades a serem aplicadas pela fiscalização:

I - advertência escrita, por inobservância a determinações da fiscalização ou de normas legais;

II - multas em valores atualizados, nos casos previstos nos regulamentos ou nos contratos, ou pela reincidência em fato que tenha gerado advertência escrita;

III - suspensão temporária de participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões ou autorizações, bem como impedimento de contratar com a Autarquia, em caso de não execução total ou parcial de obrigações definidas em lei, em contrato ou em ato autorizativo;

IV - intervenção administrativa, nos casos previstos em lei, no contrato, ou em ato autorizativo, em caso de sistemática reincidência em infrações já punidas por multas;

⁹⁷ Tribunal de Contas da União. Acórdão 1598/2017 – Plenário, Rel. Aroldo Cedraz, Data da Sessão: 26/07/2017.

⁹⁸ STJ, REsp 1.059.137, 1ª Turma, rel. Francisco Falcão, j. 14/10/2008: “I - O termo final do contrato de concessão de serviço público não está condicionado ao pagamento prévio de eventual indenização referente a bens reversíveis não amortizados ou depreciados. II - **Com o advento do termo contratual tem-se de rigor a reversão da concessão e a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, incluindo a ocupação e a utilização das instalações e dos bens reversíveis. A Lei nº 8.987/95 não faz qualquer ressalva acerca da necessidade de indenização prévia de tais bens.** III - Recurso especial improvido”. Ver também: STJ, AgRg nos EDcl no REsp 1.197.430, 1ª Turma, rel. Hamilton Carvalhido, j. 19/10/2010 e STJ, REsp 1.314.050, 2ª Turma, rel. Herman Benjamin, j. 6/12/2012.

V - revogação da autorização, nos termos da legislação vigente ou do ato autorizativo;

VI - caducidade da concessão ou permissão, na forma da lei e do respectivo contrato.

O Decreto delega expressamente à Aneel a tarefa de definir “os procedimentos administrativos relativos à aplicação de penalidades, de cobrança e pagamento das multas legais e contratuais, assegurados o contraditório e direito de ampla defesa” (art. 17, § 1º). A regulamentação expedida da Aneel também deveria prever que as multas fossem “graduadas segundo a natureza e a gravidade das infrações e aplicadas em múltiplos (...) nos casos de reincidência, podendo ser cumuladas com outras penalidades” (art. 17, §4º).

Atualmente, a aplicação de penalidades no âmbito da Aneel é disciplinada pela Resolução Normativa nº 846/2019. Tomando como premissa que a ação de fiscalização tem de **priorizar a orientação dos agentes do setor de energia e a prevenção de violações da lei** (art. 2º⁹⁹), a Resolução estabelece um leque amplo de penalidades possíveis, graduadas conforme a gravidade da infração em pauta:

Art. 5º As infrações à legislação setorial, bem como a inobservância aos deveres ou às obrigações decorrentes dos contratos de concessão e permissão, aos atos de autorização de serviços ou instalações de energia elétrica ou aos demais atos administrativos de efeitos concretos expedidos pela Agência sujeitarão o agente infrator às penalidades de:

I - advertência;

II - multa;

III - embargo de obras;

IV - interdição de instalações;

V - obrigação de fazer;

VI - obrigação de não fazer;

VII - suspensão temporária de participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões ou autorizações, bem como impedimento de contratar com a ANEEL e de receber autorização para serviços e instalações de energia elétrica;

VIII - revogação de autorização;

IX - intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; e

X - caducidade da concessão ou da permissão.

Dentre as infrações sancionadas com multa administrativa, há uma série de **obrigações relacionadas aos bens reversíveis da concessão**. Por exemplo, no nível intermediário de gravidade da conduta (grupo III), veda-se que a concessionária deixe de “enviar ou disponibilizar à Aneel, nos prazos e nas condições estabelecidas na legislação, documentos ou informações econômicas e financeiras” (art. 11, V), bem como que ela descumpra o dever de “**manter registro, controle e inventário físico dos bens e instalações relacionadas à atividade**

⁹⁹ Resolução Normativa nº 846/2019: “Art. 2º A fiscalização visará, primordialmente, à educação e orientação dos agentes do setor de energia elétrica, à prevenção de condutas violadoras da lei, dos regulamentos e dos contratos e à descentralização de atividades complementares aos Estados”.

desenvolvida” (art. 11, VI). Também é sancionada com multa, de forma mais grave (grupo IV), a concessionária que deixe de submeter a cessão ou transferência de bens reversíveis a anuência prévia da Aneel (art. 12, VII, ‘c’¹⁰⁰).

Apesar de disciplinar as hipóteses nas quais a pena de caducidade da concessão de serviços de energia elétrica pode ser aplicada (art. 20¹⁰¹), a Resolução não disciplina o procedimento para indenização dos bens reversíveis não amortizados ou depreciados quando da assunção do serviço pelo concedente.¹⁰²

b) Telecomunicações

A Lei Geral de Telecomunicações determina que as sanções sejam previstas no contrato de concessão ou no termo de permissão¹⁰³, mas disciplina, em seu art. 173, os tipos de penalidades aplicáveis:

Art. 173. A infração desta Lei ou das demais normas aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres decorrentes dos contratos de concessão ou dos atos de permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofrequência, sujeitará os infratores às seguintes sanções, aplicáveis pela Agência, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

I - advertência;

II - multa;

III - suspensão temporária;

IV - caducidade;

V - declaração de inidoneidade.

O art. 179 dispõe, ainda, sobre a limitação da multa aplicada:

Art. 179. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção, não devendo ser superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) para cada infração cometida.

§ 1º Na aplicação de multa serão considerados a condição econômica do infrator e o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

¹⁰⁰ Resolução Normativa nº 846/2019: “Art. 12. Constitui infração do Grupo IV: (...) VII - deixar de encaminhar, para exame e aprovação da ANEEL, nas hipóteses e condições contratuais, legais ou regulamentares, ou implementar, antes da anuência prévia da Agência, quando assim exigido: (...) c) cessão ou transferência de bens vinculados à concessão, permissão ou autorização, a qualquer título”.

¹⁰¹ Resolução Normativa nº 846/2019: “Art. 20. A concessão e a permissão de serviços de energia elétrica estarão sujeitas à declaração de caducidade nos termos da legislação, assim como do respectivo contrato de concessão ou permissão, quando...”

¹⁰² Havia dispositivos nesse sentido na minuta submetida à audiência pública, mas eles foram suprimidos por serem meras reiterações do disposto na Lei nº 8.987/1995, ou por transcenderem o disposto na Lei, o que, na visão da Procuradoria Federal junto à ANEEL, não seria permitido. Cf. Nota Técnica nº 7/2018-ASD-SFE-SFF-SFG-SRD-SRG-SRT-SRM-SEL-PF/ANEEL, de 31 de julho de 2018.

¹⁰³ Lei nº 9.427/1997: “Art. 93. O contrato de concessão indicará: (...) XIV - as sanções (...) Art. 120. A permissão será formalizada mediante assinatura de termo, que indicará: (...) VIII - as sanções”.

O Regulamento de Controle de Bens Reversíveis, aprovado pela Resolução nº 447/2006, estabelece que quaisquer infrações sejam punidas de acordo com as sanções previstas pela LGT, pelos instrumentos contratuais e pelo Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas:

Art. 20. A infração ao disposto neste Regulamento, bem como a inobservância dos deveres dele decorrentes ou demais atos relacionados, sujeita os infratores às sanções, aplicáveis pela Anatel, definidas no Livro III, Título VI “Das Sanções” da Lei nº 9.472/97, bem como nos contratos de concessão ou termos de permissão e no Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas da Anatel.

Por sua vez, nos termos do art. 9º do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589/2012, as infrações são classificadas, segundo sua natureza e gravidade, como leves, médias e graves. De acordo com o inciso III do §2º do mesmo artigo, violações a dispositivos que objetivem proteger bens reversíveis são classificadas como infrações médias¹⁰⁴.

Os tipos de sanções incluem, conforme o art. 3º da Resolução, a aplicação de advertência, suspensão temporária, declaração de inidoneidade, obrigações de fazer e de não fazer, multa e caducidade, devendo sempre considerar os critérios estabelecidos pelo art. 10º do Regulamento:

Art. 10. Na definição da sanção devem ser considerados os seguintes parâmetros e critérios:

- I - a classificação da infração;
- II - os danos resultantes para o serviço e para os usuários efetivos ou potenciais;
- III - as circunstâncias agravantes e atenuantes, conforme definições dos arts. 19 e 20 deste regulamento;
- IV - os antecedentes do infrator;
- V - a reincidência específica;
- VI - o serviço explorado;
- VII - a abrangência dos interesses a que o serviço atende;
- VIII - o regime jurídico de exploração do serviço;
- IX - a situação econômica e financeira do infrator, em especial sua capacidade de geração de receitas e seu patrimônio;
- X - a proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção; e
- XI - o vulto da vantagem auferida, direta ou indiretamente, pelo infrator.

Parágrafo único. O mesmo registro de sanção não pode ser utilizado como reincidência e antecedente na aplicação da sanção.

No caso de aplicação de **multa**, o **cálculo do seu valor base deve levar em consideração a quantidade de usuários afetados, o período de duração da infração, a situação**

¹⁰⁴ Resolução nº 589/2012 - Anexo: “Art. 9º, § 2º A infração deve ser considerada média quando verificada uma das seguintes hipóteses, desde que inexistam elementos que justifiquem o seu enquadramento como grave: (...) III - violação a dispositivo normativo ou contratual que tenha por objetivo a proteção a bens reversíveis”.

econômica e financeira do infrator, a proporcionalidade entre gravidade da infração e a sanção, bem como a vantagem auferida pelo infrator (art. 18).¹⁰⁵ Além disso, o valor da multa deve respeitar os limites previstos no Anexo ao Regulamento (art. 17, § 1º), variáveis conforme se trate de pessoa física ou jurídica, quanto ao porte da empresa (considerando sua receita operacional líquida), no caso de pessoa jurídica, e quanto a ocupação ou não de cargo de administrador ou da posição de controlador, no caso de pessoa física.

Quanto à sanção de caducidade, o Regulamento restringe-se a afirmar que ela “será aplicada nas hipóteses expressamente previstas em Lei ou em Regulamento, bem como em infração grave, quando os antecedentes do infrator demonstrarem a ineficácia de outra sanção menos gravosa” (art. 23).

c) Óleo e gás

No setor de óleo e gás, a Lei nº 9.478/1997 determina apenas que as penalidades sejam previstas no contrato de concessão (art. 43¹⁰⁶). Posteriormente, foi editada a Lei nº 9.847/1999, que estabelece as penalidades aplicáveis ao setor de óleo e gás. O art. 2º da Lei prevê a possibilidade de aplicação das seguintes sanções:

Art. 2º Os infratores das disposições desta Lei e demais normas pertinentes ao exercício de atividades relativas à indústria do petróleo, à indústria de biocombustíveis, ao abastecimento nacional de combustíveis, ao Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e ao Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis ficarão sujeitos às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil e penal cabíveis.

I - multa;

II - apreensão de bens e produtos;

III - perdimento de produtos apreendidos;

IV - cancelamento do registro do produto junto à ANP;

V - suspensão de fornecimento de produtos;

VI - suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento de estabelecimento ou instalação;

VII - cancelamento de registro de estabelecimento ou instalação;

VIII - revogação de autorização para o exercício de atividade.

Parágrafo único. As sanções previstas nesta Lei poderão ser aplicadas cumulativamente.

Quanto às diretrizes para quantificação das multas aplicadas, a Lei se restringe a consignar que **a multa deve ser “graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem**

¹⁰⁵ Os arts. 19 e 20 do Regulamento complementam a disciplina da aplicação de multas, prevendo causas de agravamento e de atenuação da penalidade aplicada.

¹⁰⁶ Lei nº 9.478/1997: “Art. 43. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais: (...) XII - as penalidades aplicáveis na hipótese de descumprimento pelo concessionário das obrigações contratuais”.

auferida, a condição econômica do infrator e os seus antecedentes” (art. 4º). Não há tipificação de nenhuma infração diretamente relacionada aos bens reversíveis da concessão.

As penalidades previstas pela Lei nº 9.847/1999 foram objeto de regulamentos esparsos pela ANP, notadamente a Resolução nº 8/2012, a Resolução nº 64/2014 e a Portaria nº 397/2018. Nenhum desses normativos traz sanções sobre infrações relacionadas à gestão de bens reversíveis da concessão ou outros aspectos pertinentes ao objeto do presente relatório.

d) Transportes terrestres

A Lei nº 10.233/2001 indica, de modo geral, os tipos de sanções aplicáveis no âmbito das concessões de serviço público do setor, sem tratar do caso específico da gestão dos bens reversíveis:

Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

I – advertência

II – multa;

III - suspensão

IV – cassação

V - declaração de inidoneidade.

VI - perdimento do veículo.

No âmbito da regulação da ANTT, pouco se dispõe acerca de penalidades envolvendo bens reversíveis. A Resolução nº 4.071/2013, que regulamenta as infrações sujeitas a advertência e multa por inexecução contratual em concessões rodoviárias, traz dois dispositivos relacionados. Em primeiro lugar, lista como infração sujeita a pena de multa do grupo 2 (baixa gravidade) que **a concessionária deixe de fornecer informações solicitadas pela ANTT ou forneça informações falsas** (art. 6º, XXIV¹⁰⁷). Essa infração abrange não apenas eventuais obrigações contratuais relacionadas ao inventário da concessão, como também o dever previsto pela Resolução nº 5.860/2019 de **fornecer informações sobre os bens reversíveis para fins de cálculo do valor de indenização**.

Em segundo lugar, a Resolução trata especificamente **da infração de “entregar à ANTT bens reversíveis vinculados à concessão que não estejam em perfeitas condições de operacionalidade, utilização e manutenção**, sem prejuízo do normal desgaste resultante do seu uso, e livres de ônus e encargos” (art. 9º, X), sujeita à penalidade de **multa no nível mais grave** previsto pela Resolução.

Como disciplinado pela Resolução nº 5.083/2016, a imposição de penalidades deve considerar “as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a

¹⁰⁷ Resolução ANTT nº 4.071/2013: “Art. 6º Constituem infrações do Grupo 2: (...) XXIV - deixar de prestar informações, ou enviar fora do prazo, ou prestar informações inverídicas à ANTT, quando solicitado”.

reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator” (art. 67).¹⁰⁸

e) Transportes aquaviários

A Lei nº 10.233/2001 indica, de modo geral, os tipos de sanções aplicáveis no âmbito das concessões de serviço público do setor, sem tratar do caso específico da gestão dos bens reversíveis:

Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

I – advertência

II – multa;

III - suspensão

IV – cassação

V - declaração de inidoneidade.

VI - perdimento do veículo.

A Antaq editou ato normativo específico para disciplinar a fiscalização da prestação dos serviços portuários e estabelecer infrações administrativas. Trata-se da Resolução nº 3274/2014, que prevê as seguintes infrações relacionadas aos bens reversíveis, na redação que lhes foi dada pela Resolução Normativa nº 29/2019:

Art. 33. Constituem infrações administrativas da Autoridade Portuária, sujeitando-a à cominação das respectivas sanções:

(...)

V – deixar de encaminhar à ANTAQ:

(...)

d) Inventário atualizado da Autoridade Portuária sobre bens da União sob sua gestão, com discriminação dos bens próprios e bens reversíveis, até 30 de abril do ano subsequente, conforme critérios e conteúdos mínimos estabelecidos na norma de controle patrimonial dos portos organizados: multa de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais)

(...)

Art. 34. Constituem infrações administrativas dos arrendatários de áreas e instalações portuárias localizadas no porto organizado, sujeitando-os à comunicação das respectivas sanções: (...)

III – não encaminhar à ANTAQ:

a) lista atualizada sobre bens da União sob sua gestão, com discriminação entre bens próprios e bens reversíveis e comprovação do respectivo registro, até 30 de abril do

¹⁰⁸ As circunstâncias atenuantes e agravantes são listadas pelos §§ 1º e 2º do art. 67 da Resolução ANTT nº 5.083/2016.

ano subsequente, conforme critérios e conteúdos mínimos estabelecidos na norma de controle patrimonial dos portos organizados ou, se houver, no prazo contratualmente estabelecido: multa de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais)

Como esclarece a Resolução Normativa nº 29/2019, os inventários aos quais as normas da Resolução nº 3.274/2019 se referem são o inventário de bens da União e a lista de bens reversíveis previstos pelo art. 31 da Resolução Normativa (art. 38¹⁰⁹).

f) Transportes aéreos

No setor de transportes aéreos, não há uma disciplina pormenorizada de infrações administrativas relativas à gestão de bens reversíveis nem na legislação, nem nos regulamentos da Anac, salvo pela disposição do art. 12, §§ 1º e 2º da Resolução nº 522/2019,¹¹⁰ que remete aos contratos de concessão a disciplina das sanções aplicáveis ao descumprimento de obrigações relativas à contabilidade regulatória.

O regramento do processo administrativo de aplicação de penalidades, com critérios para a mensuração e quantificação das sanções, foi aprovado pela Resolução nº 472/2018, mas não há referências a bens reversíveis ou ao impacto de eventuais multas administrativas no caso de caducidade da concessão. Quanto à dosimetria das sanções, a Resolução se limita a estabelecer condições atenuantes e agravantes que devem ser consideradas na dosimetria (art. 36), além de impor o dever de se considerar o “contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância” (art. 36, § 6º).

g) Entendimentos da jurisprudência e do Tribunal de Contas da União

Conforme visto, a aplicação de sanções por falhas na gestão dos bens reversíveis é competência das respectivas agências reguladoras. Portanto, qualquer procedimento de aplicação de sanções (garantidos o contraditório e a ampla defesa) deve ser conduzido em âmbito administrativo, pela Agência responsável pela regulação do setor.

Desse modo, estes debates dificilmente chegam ao Judiciário e estão geralmente fora da competência dos Tribunais de Contas, a não ser na ocorrência de outros problemas, como falhas na própria aplicação da sanção, considerando também em sua análise a o exame da atuação da agência.

¹⁰⁹ Resolução Normativa Antaq nº 29/2019: “Art. 38. Os inventários citados no art. 12; no art. 33, V, “d”; e no art. 34, III “a”, da norma aprovada pela Resolução nº 3.274-ANTAQ, de 6 de fevereiro de 2014, correspondem àqueles que constam do art. 31 da presente norma”.

¹¹⁰ Resolução Anac nº 522/2019: “Art. 12. O descumprimento das obrigações previstas nesta Resolução sujeitará o administrador aeroportuário à aplicação das multas previstas no Anexo XIV desta Resolução. § 1º As penalidades previstas nesta Resolução não se aplicam aos administradores que operem aeroporto em regime de Concessão Pública Federal, sujeitos a regime jurídico contratual próprio. § 2º As infrações cometidas por administradores que operem aeroporto sujeito ao regime de Concessão Pública Federal serão apuradas de acordo com os respectivos contratos de concessão e sujeitarão os infratores às penalidades contratualmente previstas”.

Como exemplo de entendimento do TCU, podemos mencionar o voto proferido no Acórdão 3311/2015, no qual são apontadas diversas **fragilidades na aplicação de penalidades pelo descumprimento da obrigação de solicitar anuência prévia da agência para proceder à alienação de bens reversíveis**:

4.2. Quanto ao processo de controle e acompanhamento dos bens reversíveis

4.2.5. Alienação, desvinculação, substituição e oneração de bens reversíveis e assinatura de contratos relativos a bens de terceiros sem a anuência prévia da Anatel

118. Consoante exposto anteriormente neste Voto, o art. 101 da LGT, o art. 14 do regulamento e os contratos de concessão determinam que a realização das operações envolvendo bens reversíveis depende de anuência prévia da agência. Contudo, em diversos processos administrativos e fiscalizações realizadas entre 2004 e 2014, foi constatada a ocorrência, desde 1998, de mais de um milhão de alienações, substituições, desvinculações e onerações de bens reversíveis, além da assinatura de vários contratos relativos a bens de terceiros, sem as devidas solicitação e obtenção de anuência prévia da agência.

(...)

120. A Anatel, em seus relatórios de fiscalização, identificou fragilidades no controle e tratamento das onerações pelas concessionárias, o que dificultava a obtenção de informações por parte dos fiscais da agência. Assim, por exemplo, em algumas ocasiões, os servidores da agência pesquisaram diretamente nos sítios públicos dos Poderes Judiciários Estadual e Federal para localizar ações onerando bens reversíveis.

121. Em que pese a agência ter instaurado processos administrativos para apurar as infrações identificadas nos relatórios de fiscalização citados nos parágrafos acima, observa-se que as multas aplicadas podem ser consideradas pequenas frente à quantidade de descumprimentos, o índice de quitação é baixo, o tempo de tramitação dos processos é longo e os processos instaurados após 2010 ainda aguardam análise em 1ª instância. Além disso, constatou-se a existência de casos em que ocorreu a revisão e a redução das penalidades aplicadas devido às discordâncias sobre a caracterização da infração ou a dosimetria da multa entre os fiscais, a área responsável pelo controle e acompanhamento e os Conselheiros da Anatel, como exemplificado nas Análises nº 27 e nº 28/2015 - GCIF.

(...)

123. Considero cabível salientar, ainda, a existência de casos em que a Anatel somente teve ciência do descumprimento do seu Regulamento por intermédio do Ministério Público Federal ou da imprensa, o que demonstra a ineficácia do acompanhamento pela agência da situação dos bens reversíveis.

124. Por fim, saliento que, apesar da relevância e materialidade dos indícios de irregularidades acima mencionados, não foram identificadas vendas de bens reversíveis que teriam sido anuladas ou desfeitas devido à ausência da anuência prévia da agência.¹¹¹

O voto também aponta as fragilidades no próprio processo de aplicação de penalidades:

4.3. Quanto ao processo de aplicação de penalidades

¹¹¹ TCU, Acórdão 3311/2015, rel. Benjamin Zymler, j. 9/12/2015.

141. A unidade técnica identificou diversas fragilidades nos procedimentos de apuração e aplicação de penalidades, tais como:

- a) longo prazo de tramitação, chegando a 6,5 anos;
- b) baixo índice de quitação de multas;
- c) baixo índice de instauração de processos frente aos descumprimentos sistemáticos do regulamento de bens reversíveis, que ultrapassam em média dez mil por ano;
- d) ausência de instrução dos processos desde a reestruturação da Anatel, ocorrida em 2013; e
- e) ausência de julgamento em 1ª instância dos processos instaurados desde 2010.¹¹²

No caso em questão, foram verificadas diversas críticas à atuação da ANATEL, a despeito de esta agência ser a que dispõe do regulamento mais detalhado sobre a aplicação de penalidades. Assim, resta evidente **a importância de que os regulamentos não apenas indiquem de maneira objetiva a gradação das sanções para cada caso, mas também disciplinem de forma expressa os seus procedimentos de fiscalização e penalização.**

3.4. Pode o saneamento “aprender” com outros setores?

Toda a análise empreendida serve, em primeiro lugar, para demonstrarmos a conclusão central que acabará por guiar não apenas este Produto 1, mas todo o trabalho a ser desenvolvido pela ANA: não há que se falar em fixação de um modelo único, exclusivo, que seja ideal e mais adequado a nortear toda a regulação do setor nas diversas regiões do país.

A multiplicidade de tratamentos que a regulação do saneamento básico vem recebendo demonstra que há formas diferentes e igualmente eficientes de lidar com um mesmo problema, enquanto a mesma solução pode funcionar para algumas situações específicas, mas não para todas.

A adequada identificação de quais bens podem reverter é necessária para que se alcance uma prestação de serviços eficiente e voltada à universalização – ainda que não seja suficiente para tanto. Afinal, se a base de ativos regulatórios é superestimada, certamente, os valores excedentes serão repassados ao consumidor final pela tarifa, o que não é desejável. Por outro lado, uma avaliação a menor, ainda que garanta tarifas melhores, pode impactar os investimentos necessários à expansão dos serviços e até mesmo à prestação em seu volume original – o que compromete a qualidade e a universalização.

Conceitos demasiadamente abrangentes de bens reversíveis podem gerar prejuízos ao poder público também pelo fato de que os investimentos realizados em tais bens terão de ser indenizados ao final da concessão. E nem sempre a reversão desses bens será vantajosa ao serviço público, uma vez que podem ser incorporados bens obsoletos e deteriorados.

Por exemplo, em relação a ativos atrelados a atividades administrativas, é possível que a reversão não seja interessante nem para o prestador, nem para o titular. Contudo, tal exame

¹¹² TCU, Acórdão 3311/2015, rel. Benjamin Zymler, j. 9/12/2015.

apenas é possível no caso a caso. Inclusive, conforme já mencionado, no âmbito da Anatel, a revisão do Regulamento de Controle de Bens Reversíveis foi impulsionada, em parte, por uma controvérsia específica acerca da qualificação de imóvel administrativo de uma concessionária do STFC como bem reversível.

É essencial encontrar este equilíbrio entre tarifas adequadas e um programa de investimentos compatível com as necessidades. Para tanto, é imprescindível que o programa de investimentos seja estabelecido ao início da contratação (ou, pelo menos, de um ciclo), para que se possa formar a equação econômico-financeira dos contratos e fixar os marcos contratuais para cada evento e, assim, garantir seu equilíbrio.

No caso da regulação discricionária, esta providência torna-se ainda mais complexa, porque toda a base de ativos acaba por ser revisada a cada ciclo tarifário, garantindo-se a amortização para trás, mas com baixas chances de uma previsibilidade adequada do futuro, que dificilmente está pautado por um programa de investimentos planejado, voltado à expansão e à qualidade, e vinculante ao prestador.

Um setor que pode trazer importantes lições ao saneamento é o de rodovias. Em geral, quando da celebração de concessões rodoviárias, fica estabelecido um programa de investimentos, com marcos contratuais atrelados a um cronograma.

Busca-se garantir um mínimo de previsibilidade às obrigações de investimentos que deverão ser realizados pela concessionária e seus respectivos prazos, de modo a que se possa calcular com mais precisão o fluxo de caixa da operação. Assim, se a concessionária atrasa um investimento, configura-se uma situação em que se desequilibram as receitas da concessão em seu benefício – dado que se esperava que o gasto tivesse sido realizado em momento anterior e, portanto, tem-se um ganho, em termos de valor presente das receitas auferidas.

Caso em fiscalização, o Poder Público verifique tal cenário, é possível cogitar um reequilíbrio econômico do contrato em desfavor da concessionária, ou, pelo menos, reduz-se a possibilidade de atualização tarifária nos termos inicialmente previstos, de modo a “compensar” este ganho no fluxo de caixa em momento anterior. Isso reforça a obrigação da concessionária de executar os investimentos necessários ao tempo adequado.

Por outro lado, o que se verifica em grande parte das concessões de saneamento básico é a ausência de tal cronograma com prazos pré-determinados para a realização de investimentos. É certo que há uma dificuldade de se prever todos os gastos futuros, tendo em vista que reparos emergenciais podem ser necessários. Entretanto, um cronograma incluindo, pelo menos, alguns investimentos que já se sabe e antemão que deverão ocorrer é relevante, para que se tenha um ponto de partida em relação ao quanto deverá ser amortizado ao longo da concessão. Tal lacuna é frequente não apenas, mas principalmente, nas hipóteses de regulação discricionária ou quando há carência local em termos da regulação dos serviços (ainda que contratual).

Nesse cenário, cria-se um incentivo à concessionária para que deixe todo e qualquer investimento possível para muito próximo do final do ciclo tarifário, de modo que ela consiga garantir os ganhos antecipadamente em seu fluxo de caixa, jogando os gastos para o prazo limite

necessário a contabilizá-los em processo de revisão tarifária, garantindo novo valor de tarifa. E, assim, começa um novo ciclo.

Vale ressaltar que, nos termos do já mencionado art. 11-B da LNSB, os contratos deverão definir metas de universalização – o que não se pode realizar sem o correspondente cronograma de investimentos. Inclusive, o não atingimento poderá dar causa à caducidade da concessão. É possível afirmar que o setor já está caminhando nesse sentido, dado que o §3º do dispositivo estabelece também a possibilidade de antecipação de metas, caso as receitas permitam – ou seja, caso o fluxo de caixa da concessionária se verifique mais favorável que o previsto a qualquer tempo, de modo a reequilibrar a concessão:

§ 3º As metas de universalização deverão ser calculadas de maneira proporcional no período compreendido entre a assinatura do contrato ou do termo aditivo e o prazo previsto no caput deste artigo, de forma progressiva, devendo ser antecipadas caso as receitas advindas da prestação eficiente do serviço assim o permitirem, nos termos da regulamentação.

Por esta razão, o primeiro passo para que se tenha uma disciplina minimamente adequada em relação ao eventual pagamento de indenização por bens reversíveis não amortizados é o estabelecimento de um cronograma de investimentos que possa servir de parâmetro, pois, como se verá no capítulo adiante, o pagamento desta indenização, nada mais é do que a garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato celebrado, o que demanda que se tenha uma equação econômica inicial bem definida.

É importante destacar que não se fala, aqui, de vincular a concessionária a um plano rígido de investimentos físicos, que não possa ser alterado para o emprego de novas soluções tecnológicas ou que não admita outras formas mais eficientes para alcançar os resultados pretendidos. O que se busca, apenas, é que tais investimentos sejam feitos conforme um cronograma bem delineado, conferindo maior segurança para verificar sua amortização. A ideia, também, é retirar discricionariedade da contratada em relação ao *momento* da efetivação dos investimentos. Com isso, busca-se garantir que o concedente desfrute dos benefícios dos investimentos exigidos pelo contrato logo no início da sua execução, sem que se configure um cenário no qual o particular desfrute da entrada de receitas tarifárias no seu fluxo de caixa sem ter realizado os investimentos exigidos em contrapartida.

Outra medida relacionada que poderia ser aplicada, observada em outros setores, é admitir a indenização apenas para investimentos adicionais realizados com a prévia anuência do poder concedente ou de uma agência reguladora. Assim, retira-se a discricionariedade do concessionário na definição dos investimentos passíveis de indenização ao final da concessão, evitando os problemas apontados nos parágrafos acima.

Uma preocupação similar, identificada tanto nas regulações setoriais quanto nos julgados do TCU, é a de evitar o *moral hazard* gerado por certas formas de tratamento da indenização pelos bens reversíveis no final da concessão. Deve-se buscar formas de regulação que retirem da discricionariedade das partes contratuais – concedente ou concessionário – a formação do inventário de bens reversíveis, a avaliação desses bens e a quantificação da

indenização devida ao final da concessão.¹¹³ Como veremos [abaixo](#), não raro os contratos de programa no setor de saneamento deixam todas essas etapas ao alvedrio da contratada.

Além disso, também se verificou, na análise da regulação dos outros setores, necessidade de conferir disciplina distinta às indenizações devidas nas hipóteses de extinção antecipada do contrato de concessão. Embora não se deva chegar ao extremo de vedar a indenização na extinção do contrato por decurso de prazo (o que seria ilegal), como intentou a ANTT, essa hipótese é nitidamente distinta das de extinção antecipada. Nela, não se pode presumir que haverá indenização. Na verdade, a presunção deve ser o oposto: de que todos os investimentos em bens reversíveis foram amortizados ao final do contrato.

A regulação deve estabelecer que, nesse caso, caberá indenização apenas se comprovado pela concessionária que ocorreu um evento de desequilíbrio contratual cujo risco foi alocado (pela legislação ou pelo contrato) ao poder concedente. Nessa hipótese, a indenização nada mais será do que uma forma de se recompor o equilíbrio contratual. Mas é importante que o ônus de comprovar a situação seja da concessionária, presumindo-se que, via de regra, não caberá indenização.

4. Exame dos contratos

A análise dos contratos levou em consideração o disposto na Tabela 2 do Termo de Referência – JOF 1947:, buscando avaliar todos os aspectos específicos de cada respectivo arcabouço regulatório atuais do Brasil.

4.1. Reversibilidade nos contratos de concessão em geral

Os contratos de concessão dos serviços de saneamento básico são geralmente celebrados na modalidade de “concessão comum”, podendo, eventualmente, ser também objeto das chamadas “concessões patrocinadas”.

No caso específico das “concessões comuns”, disciplinadas pela Lei federal nº 8.987/1995 (“Lei de Concessões”), a remuneração da concessionária advém exclusivamente das receitas auferidas por meio de cobrança de tarifa dos usuários do serviço concedido.

Por outro lado, a chamada “concessão patrocinada” refere-se a um contrato de parceria público-privada, regido pela Lei nº 11.079/2004 (“Lei de PPPs”), definida como “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (Art. 2º, § 1º).

¹¹³ Como vimos, algumas regulações (ANTT e Anac) também estabelecem cuidados especiais no que diz respeito a contratações com partes relacionadas da concessionária, estabelecendo um dever de verificação dos termos e condições contratados a fim de conferir se foram acordadas condições equitativas de mercado. Caso isso não se verifique, o valor excedente será descontado da indenização.

A celebração de contratos de concessão de serviços com entidades privadas, conforme disposto pelo art. 37, XXI da Constituição, requer a realização de procedimento licitatório, para fins de seleção da proposta mais adequada, cujas condições devem ser mantidas ao longo de toda a vigência do contrato:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com **cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Esse mandamento constitucional possui reflexo direto na Lei de Concessões, que determina a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, “sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro” (Art. 10). Por outro lado, eventuais distorções nas condições do contrato devem ser avaliadas, para fins de se proceder ao reequilíbrio da equação econômica inicial. Nesse sentido:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

[...]

§ 2º. Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, **a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.**

[...]

§ 4º **Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.**

A lógica da indenização pelos bens reversíveis não amortizados se insere exatamente neste debate.

A concessionária auferirá a sua remuneração a partir do pagamento de tarifa pelos usuários, conforme valores estimados quando da apresentação da proposta. E tais valores devem ser suficientes para, no curso da execução contratual, garantir-se a amortização dos investimentos que tenham de ser realizados para assegurar a adequada prestação dos serviços.

Inclusive, a Lei de Concessões definiu, em seu art. 6º, o conceito de serviço público adequado ao pleno atendimento dos usuários, como aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (§1º). Note-se que “a atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço” (§2º).

Portanto, durante a vigência do contrato, podem se verificar situações que demandem investimentos adicionais, não previstos ao tempo da elaboração da proposta, seja porque não seria realmente possível antever sua ocorrência (teoria da imprevisão, caso fortuito ou de força maior), seja porque houve determinação da administração que influenciou a execução (fato do príncipe ou simples alteração unilateral do contrato).

Além dos casos que fogem ao controle das partes, como acidentes que demandam reparos emergenciais, é possível que o Poder Concedente solicite ampliação de objeto, além do escopo original ou pode ocorrer modificação em alguma normativa que gere impactos diretos sobre a prestação. No caso do saneamento, um exemplo desta última hipótese seria a alteração de normas de padrões mínimos de qualidade da água, tornando-as muito mais severas, de modo que a concessionária se encontra diante da obrigação de se adequar à nova normativa, para o que são necessários gastos inicialmente não previstos.

Não se podem descartar, também, as hipóteses de encerramento antecipado do contrato, sobre as quais recaem as maiores questões em relação à reversibilidade e ao cálculo da indenização devida, uma vez que, não tendo transcorrido o prazo previsto, certamente os investimentos não terão sido integralmente amortizados.

Assim, há que se considerar três cenários: (i) concessões cuja prestação tenha transcorrido pelo prazo inicialmente previsto, sem qualquer intempérie ou qualquer demanda adicional do Poder Concedente; (ii) concessões cujo contrato tenha transcorrido pelo prazo inicialmente previsto, porém, afetadas por situações que demandem gastos além dos inicialmente previstos; e (iii) concessões cujo contrato tenha seu prazo de vigência encerrado antecipadamente.

No primeiro caso, é presumido que se manteve o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e, portanto, todo e qualquer investimento realizado pela concessionária em bens afetados à concessão se considera amortizado, não sendo devida qualquer indenização.

Na segunda hipótese, tem-se um nítido desequilíbrio na equação econômica do contrato, o qual deverá ser restabelecido. Caso contrário, configura-se o enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, em detrimento da concessionária.

Afinal, a concessão de serviço público parte da ideia de que o Estado deixa de prestar diretamente determinado serviço aos cidadãos, outorgando a outrem o desempenho da atividade, que a exercerá mediante remuneração. A adição de obrigações à concessionária implica a realização de novas atividades, que são de titularidade estatal. Havendo impacto nos custos arcados pela concessionária e ausente a readequação da sua remuneração, conclui-se que o Estado impôs a um particular a realização de uma atividade a título gratuito.

Tal cenário é inconstitucional, por violar o mandamento referente à manutenção das condições da proposta.

Assim sendo, é necessário que se restabeleça o equilíbrio original. E caso os gastos adicionais tenham sido realizados na forma de investimentos em bens reversíveis, resta evidente que deverão ser indenizados ou imediatamente (conforme dispõe o §4º do art. 9º da Lei de Concessões, para a hipótese de alteração unilateral) ou quando do encerramento do

prazo contratual – já que a própria prorrogação de prazo pode ser um método apto a restabelecer a equação econômica do contrato, assim como a revisão tarifária ou o pagamento da indenização cabível.

O ressarcimento ao final da vigência está previsto no art. 36 da Lei de Concessões, que determina que “a reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido **realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido**”.

Na contramão da prorrogação do prazo pode viabilizar o reequilíbrio do contrato, está a redução do prazo de vigência contratual, que tem como consequência a quebra do fluxo de caixa esperado, resultando no desequilíbrio da equação econômica. Este é exatamente o **terceiro cenário** mencionado e é o caso mais complexo.

Nesta hipótese, o reequilíbrio necessariamente deve se dar por meio do pagamento de indenização – já que, evidentemente, são descartadas as hipóteses de reajuste de tarifa, redução de escopo ou de prorrogação. Portanto, o adequado acompanhamento do inventário de bens reversíveis e da correspondente amortização são elementos essenciais (porém não suficientes) para que se possa alcançar um valor de indenização justo a ambas as partes. Inclusive, porque sem estas informações, torna-se inviável aplicar qualquer metodologia de cálculo.

Por outro lado, é necessário que se tenha cautela ao se construir uma sistemática para realização dos cálculos. Em trabalho que examina a inviabilidade de se desenvolver uma teoria geral acerca dos bens reversíveis em concessões, Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara ressaltam que há um “equivoco metodológico em se assumir a premissa de que os temas de direito administrativo, especialmente os relacionados aos contratos públicos, estariam sujeitos a um plexo uniforme de princípios”. Afirmam, ainda, que “a determinação do rol exato de bens reversíveis nos contratos de concessão específicos não pode ser feita a partir de uma teoria geral da reversibilidade em direito administrativo, aplicável a quaisquer casos. Tal teoria é impossível, pois a extensão e modo da reversibilidade – e até sua própria existência – dependem de **aspectos que variam de setor a setor, de contrato a contrato**”¹¹⁴.

Note-se que a variação ocorre não apenas entre setores, mas também entre contratos. E não se trata de opinião isolada. No mesmo, Flávio Pereira et al que afirmam que “o ordenamento jurídico, portanto, confere certa **autonomia normativa ao poder público para disciplinar critérios e o modo de delimitação de bens reversíveis, à luz das especificidades do objeto de cada contrato**”¹¹⁵.

¹¹⁴ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral. **Revista da Faculdade de Direito (UFPR)**, v. 61, 2016, p. 149-174.

¹¹⁵ PEREIRA, Flávio Henrique Unes; SILVEIRA, Marilda de Paula; COMBAROLLI, Bruna R. A identificação dos bens reversíveis: do ato ao processo administrativo. **Fórum Administrativo**, v. 14, n. 165, 2014, p. 38-44.

Portanto, desenvolver uma sistemática adequada a antever todas as possíveis situações futuras é tarefa de extrema complexidade, ainda que considerando um único setor. No caso do saneamento básico, há peculiaridades que não podem ser desconsideradas, detalhadas no tópico a seguir.

Diante deste breve panorama sobre aspectos mais gerais da reversibilidade em concessões, passamos ao exame do setor de saneamento básico.

4.2. Reversibilidade nas concessões de saneamento básico

Em linha com a Lei de Concessões, a LNSB também se preocupa com a preservação da equação econômica do contrato. O art. 11 da lei, ao disciplinar as “condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico”, prevê “a existência de estudo que **comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira** da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico” (inciso II), “as **condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação** dos serviços, em regime de eficiência, incluindo: a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas; b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas”.

Determina, ainda, o art. 22, dentre os objetivos da regulação, o de “definir tarifas que **assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos** quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários” (art. 22, IV).

Nesse sentido e em linha com o exame empreendido no tópico anterior, o art. 38 prevê a possibilidade de reequilíbrio por meio das revisões tarifárias:

Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

II - **extraordinárias**, quando se verificar a **ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro**.

Em qualquer setor, este equilíbrio e a adequada fixação da tarifa dependem diretamente de um planejamento prévio e adequado quanto aos investimentos que terão de ser realizados – inclusive, em bens reversíveis – com o estabelecimento de marcos contratuais.

Conforme visto no Capítulo 3 acima, a regulação ainda apresenta diversas lacunas em relação à disciplina dos bens reversíveis. É certo que há carência de uma regulação mais detalhada, mas, por outro lado, também se deve ter em conta a inconveniência (ou mesmo a impossibilidade) de se estabelecer um parâmetro único a ser empregado a qualquer caso ou a qualquer grupo de casos.

O Termo de Referência solicita, quanto à metodologia a ser desenvolvida para o cálculo de eventuais indenizações, que sejam consideradas as especificidades de três diferentes

“arcabouços regulatórios”, que, na realidade, referem-se a duas modalidades de regulação (contratual e discricionária) e à carência de informação.

A Regulação Contratual é aplicável às empresas privadas. Os principais aspectos da prestação do serviço devem ser previstos no Contrato de Concessão, levando em conta a matriz de riscos, o plano de investimentos a serem realizados, os custos operacionais, a estruturação tarifária e, ainda, os indicadores de desempenho a serem atingidos pelas empresas. A regulação contratual é marcada pelo desafio de buscar a máxima universalização dos serviços e, ao mesmo tempo, uma taxa de retorno razoável ao concessionário e respectivos investidores.

A modelagem do projeto é de extrema importância, porque, por meio do Edital e do Contrato de Concessão, o Poder Concedente deve ser capaz de garantir a maior previsibilidade possível nas questões atinentes à concessão (principalmente aos investimentos previstos), pois é a partir de tais informações que o privado elaborará sua Proposta no certame – à qual ambas as partes estarão vinculadas no curso da execução do contrato e que deverá ser tomada como ponto de partida em qualquer evento que desequilibre a equação contratual.

Por outro lado, a Regulação Discricionária é usualmente associada aos serviços prestados pelas empresas estatais, ou ainda nos casos em que o prestador do serviço não foi selecionado por meio de um procedimento licitatório. Tal cenário faz com que as Agências Reguladoras, por meio de suas atribuições legais, estructurem as tarifas a partir de parâmetros outros que não as propostas apresentadas, pois não houve processo competitivo.

A modalidade discricionária de regulação também é utilizada nos casos em que há pouca previsibilidade nas condições de implementação e operação dos serviços, diante da dificuldade de se estipular previamente a estrutura tarifária.

Em ambos os casos, a estruturação e revisão tarifária devem ser calculadas pela Agência Reguladora periodicamente e de acordo com o aparato legal de cada setor. Ao mesmo tempo, a regulação nesses casos deve buscar mecanismos que estimulem a prestação dos serviços de maneira eficiente, de modo a oferecer recompensas ou incentivos aos prestadores eficientes e penalidades aos que não satisfizerem os requisitos exigidos.

Além disso, o regulador deve trazer parâmetros que permitam a aferição do desequilíbrio econômico-financeiro e sua correção. E mesmo depois de defini-los, é necessário manter constante acompanhamento e atualização dos parâmetros, que estão sujeitos a impactos por eventos diversos, não previstos no ciclo anterior.

A amostra de contratos examinados a seguir levou em conta tais diferenças, buscando incluir exemplares de cada modalidade de regulação. Considerando que, conforme dados do SNIS de 2018, há, atualmente, 3916 municípios que celebraram contratos de programa, e 180 municípios que celebraram contratos de concessão de serviços de saneamento, faremos primeiro uma apresentação panorâmica do tratamento do cálculo da indenização por bens reversíveis em contratos de programa vigentes, em diferentes estados da federação (tópico 4.3). A seguir, no tópico 4.4, faremos uma análise minuciosa de uma amostragem de dez contratos, incluindo tanto contratos de concessão quanto contratos de programa, a fim de analisar a disciplina conferida aos bens reversíveis.

4.3. Panorama dos contratos de programa em saneamento

Como adiantado acima, há, atualmente, 3916 municípios atendidos por contratos de programa, celebrados com uma das 25 empresas estatais estaduais listadas nos dados do SNIS (ano de referência 2018). Para fornecer um panorama dos contratos de programa existentes, foi selecionada uma amostra de pelo menos um contrato por estado da federação. Idealmente, ter-se-ia 24 contratos (já que há duas estatais estaduais no estado de Minas Gerais).

Contudo, não foi possível encontrar exemplos para todos esses 24 estados, uma vez que parte dos entes públicos envolvidos ainda falham na efetivação do seu dever de transparência e publicidade.¹¹⁶ Foi possível, assim, obter uma amostra de 17 contratos de programa, celebrados pelo Distrito Federal e pelos municípios de Mundo Novo (GO), Anastácio (MS), Custódia (PE), Vitória (ES), Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Porto Xavier (RS), Salvador (BA), Fortaleza (CE), Duque de Caxias (RJ), São Paulo (SP), Guarulhos (SP), Curitiba (PR), Arapiraca (AL), Teresina (PI)¹¹⁷ e Florianópolis (SC).

A análise panorâmica dos contratos de programa considerou dois aspectos: (a) se há cláusula sobre a indenização pelos investimentos em bens reversíveis não amortizados ao final da concessão; (b) se há disciplina de alguma metodologia de cálculo da indenização devida.

Os seguintes contratos não continham cláusulas sobre a indenização de bens reversíveis (salvo reconhecimento genérico quanto ao seu cabimento), nem disciplinavam o cálculo da indenização:

- Contrato celebrado entre a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb e o Distrito Federal (2006);
- Contrato celebrado entre o estado da Bahia e o município de Salvador (1925);

Já os seguintes contratos disciplinavam alguns aspectos da indenização sobre bens reversíveis, mas não se pronunciaram quanto à metodologia de cálculo da indenização:

- Contrato celebrado entre a Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul – Sanesul e o município de Anastácio (2008);
- Contrato celebrado entre a Águas e Esgotos do Piauí S/A – Agepisa e o município de Teresina (2012);
- Contrato celebrado entre a Companhia de Saneamento do Pará – Cosanpa e o município de Belém (2015);

¹¹⁶ Especificamente, não foi possível encontrar nenhum contrato celebrado pelas seguintes estatais de saneamento: Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (Caema); Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba (Cagepa); Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (Caern); Companhia de Saneamento do Sergipe (Deso); Companhia de Saneamento do Amazonas (Cosama); Companhia de Água e esgoto do Amapá (Caesa); Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia (Caerd); Companhia de Aguas e Esgotos de Roraima (Caer).

¹¹⁷ Embora, atualmente, a prestação de serviços em Teresina ocorra por subconcessão, o contrato de programa dessa cidade foi o único do estado do Piauí disponibilizado publicamente pela internet.

- Contrato celebrado entre a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – Cedade e o município de Duque de Caxias (2007);
- Contrato celebrado entre a Companhia de Saneamento Básico de São Paulo – Sabesp e o município de São Paulo (2010);
- Contrato celebrado entre a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – Casan e o município de Florianópolis (2012);

Importante observar que os contratos de Teresina, São Paulo e Belém não se omitem completamente quanto ao cálculo da indenização. Os dois primeiros delegam essa disciplina para um acordo entre as partes a ser realizado no momento da extinção do contrato, enquanto o último delega a definição da forma de cálculo à agência reguladora.

Por fim, os seguintes contratos continham tanto cláusulas sobre indenização quanto uma disciplina parcial do cálculo da indenização devida:

- Contrato celebrado entre a Companhia de Saneamento Básico de São Paulo – Sabesp e o município de Guarulhos (2018);
- Contrato celebrado entre Companhia de Saneamento de Goiás – Saneago e o município de Mundo Novo (2015);
- Contrato celebrado entre Companhia de Saneamento de Alagoas – Casal e o município de Arapiraca (2011);
- Contrato celebrado entre a Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa e o município de Custódia (2010);
- Contrato celebrado entre a Companhia Espírito-Santense de Saneamento – Cesan e o município de Vitória (2019);
- Contrato celebrado entre a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa e o município de Belo Horizonte (2002);
- Contrato celebrado entre a Companhia de Saneamento do Paraná – Sanepar e o município de Curitiba (2018);
- Contrato celebrado entre a Companhia Rio-Grandense de Saneamento – Corsan e o município de Porto Xavier (2007);
- Contrato celebrado entre a Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece com o município de Fortaleza (2019).

Assim, pode-se perceber que boa parte dos contratos analisados não chega a disciplinar o cálculo da indenização dos bens reversíveis. Os contratos de programa que disciplinam a questão tendem a fazê-lo apenas parcialmente, com variações no seu nível de detalhamento. Essa disciplina será analisada de forma mais detalhada para um conjunto mais específico de contratos, no próximo tópico.

4.4. Exame dos contratos selecionados

No presente tópico, realizaremos uma análise mais detalhada de uma amostra mais específica de onze contratos, sendo quatro concessões de serviço público e oito contratos de programa. A seleção de contratos ora analisados englobou uma minuta de contrato de uma das licitações mais recentes no setor, além de exemplos de contratos inseridos em cada um dos “arcabouços regulatórios” definidos no Termo de Referência, tabela 2 e anteriormente detalhados: **(a)** regulação discricionária com BAR, **(b)** regulação contratual, e **(c)** carentes de informação.

(a) Regulação Discricionária:

- (i) Contrato de Programa Casan com Município de Florianópolis/SC, e
- (ii) Contrato de Programa Cagece com o Município de Maranguape/CE
- (iii) Contrato de programa Sabesp com o Município de São Paulo/SP
- (iv) Contrato de programa Sabesp com o Município de Guarulhos/SP
- (v) Contrato de programa Embasa com o Município de Salvador/BA
- (vi) Contrato de programa Agepar com o Município de Curitiba/PR

(b) Regulação Contratual:

- (vii) Contrato de Concessão entre Companhia Águas de Pará de Minas S/A e Município de Para de Minas/MG, e
- (viii) Contrato de Subconcessão entre Cia. AGESPISA e Companhia Águas de Teresina Saneamento SPE S/A

(c) Regulação não existente ou com pouca quantidade de normas ou informações:

- (ix) Contrato de Programa Cedae com Município de Duque de Caxias/RJ; e
- (x) Contrato de Concessão entre Município de Cachoeiro de Itapemirim e a Companhia BRK Ambiental - Cachoeiro de Itapemirim S.A.

Adicionalmente a sugestão de uma análise focada na (xi) minuta de contrato da Concessão realizada pela Casal, de forma a capturar as últimas tendências observadas em contratos dessa natureza.

Iniciaremos pelos apontamentos jurídicos, para, então, passarmos à análise de aspectos técnicos e contábeis.

4.4.1. Aspectos jurídicos

A análise acerca dos aspectos jurídicos dos contratos será apresentada objetivamente, tendo em vista que toda a normativa aplicável, bem como conceitos e aspectos mais relevantes já foram detalhados anteriormente.

a) *Regulação Discricionária:*

Contrato de Programa – Casan		
Contratante: Município de Florianópolis		Contratada: Cia. Catarinense de Águas e Saneamento
Data: 2012	Prazo: 20 anos	Tipo: Cont. de programa Agência: Aresc
Tema	Há disposição?	Teor
Definição	Sim, cláusula 12.1	São reversíveis todos os bens indispensáveis à prestação dos serviços.
Inventário	Sim, cláusulas 6.1, 12.2 e 13.1.1.	Os bens reversíveis decorrentes de investimentos preexistentes foram registrados em inventário anexo ao contrato de concessão. A Casan tem a obrigação de manter inventário atualizado dos bens reversíveis, o qual será acompanhado pela Aresc. O registro deverá “permitir a identificação e avaliação patrimonial” dos bens. O inventário de bens reversíveis preexistentes (anexo IV do contrato) tem tendência expansiva, incluindo imóveis administrativos.
Obrigações específicas	Sim, cláusulas 12.3 e 12.4	A concessionária deve conservar os bens reversíveis, que não podem ser alienados ou onerados sem anuência prévia do município.
Metodologia de contabilização da BAR	Não	n/a
Reversão no termo contratual	Sim, cláusulas 13ª e 14ª	Contrato estabelece que o gerenciamento do fluxo de caixa do contrato deve ser feito de maneira a garantir o equilíbrio financeiro e a completa amortização dos investimentos preexistentes referentes à concessão (listados no anexo IV do contrato), de forma que, a princípio, revertam sem ônus ao município. Bens reversíveis transferidos pelo município gratuitamente, e aqueles transferidos sem ônus por particulares, não serão indenizados. Os bens reversíveis adquiridos ao longo da vigência do contrato serão transferidos ao município sem ônus, desde que devidamente amortizados.
Hipóteses de extinção antecipada	Sim, cláusula 16.4.	Contrato não disciplina hipóteses de extinção antecipada, embora mencione possibilidade de pena de caducidade. Para indenização, aplica-se o mesmo regime da reversão dos bens no termo contratual. Na retomada antecipada dos serviços, município deve depositar previamente o valor residual dos

		bens reversíveis preexistentes, constantes do anexo IV do contrato.
Forma de indenização	Sim, cláusulas 14ª e 16ª	<p>Investimentos realizados pela concessionária que tenham vida útil superior ao prazo da concessão e não sejam totalmente amortizados serão indenizados. O valor remanescente de amortização deve ser registrado como ativo financeiro.</p> <p>Antes da extinção do contrato, o município deve realizar os levantamentos e avaliações patrimoniais dos sistemas de água e esgoto. O ativo ainda não amortizado será apurado por “empresa idônea, escolhida de comum acordo entre as partes”.</p> <p>Contrato determina que a indenização será paga em doze parcelas e será atualizada pelo IGPM, incidindo juros (taxa Selic) sobre o valor atualizado.</p> <p>A indenização será prévia à reversão do contrato, mantendo-se a Casan na prestação dos serviços até o pagamento da última parcela.</p>
Penalidades	Sim, cláusula 11.	Contrato prevê genericamente penas de advertência, multa e caducidade, bem como processo administrativo sancionador. Delega boa parte da normatização das penalidades à Aresc.

Contrato de Programa – Cagece			
Contratante: Município de Maranguape (CE)		Contratada: Cia. de Água e Esgoto do Ceará	
Data: 2019	Prazo: 35 anos	Tipo: Cont. de programa	Agência: Arce (CE)
Tema	Há disposição?	Teor	
Definição	Sim, cláusula 26ª	São reversíveis todos os bens afetos à prestação do serviço, existentes na assinatura do contrato. Também serão reversíveis os bens posteriormente integrados à concessão, “mediante prévia edição de lei específica”.	
Inventário	Sim, cláusulas 17ª e 31ª	A Cagece deve realizar inventário dos bens reversíveis e atualizá-lo anualmente, apresentando relatório ao município e à Arce.	
Obrigações específicas	Sim, cláusula 17ª	A Gagece deve conservar e segurar os bens reversíveis, garantindo que sejam revertidos em estado normal de uso, além de informar o município sempre que bens reversíveis forem oferecidos em garantia.	

Metodologia de contabilização da BAR	Não	n/a
Reversão no termo contratual	Sim, cláusulas 25ª, 27ª e 28ª.	A extinção da concessão é condicionada à reversão dos bens, e a indenização deve ser prévia à reversão dos bens. A indenização será devida pelos investimentos em bens reversíveis adquiridos pela Cagece, ainda não amortizados ou depreciados. Serão descontados valores devidos a título de multa e danos provocados pela contratada.
Hipóteses de extinção antecipada	Sim, cláusulas 25ª, 27ª e 28ª.	<p>Contrato elenca hipóteses de encampação, rescisão amigável, rescisão, caducidade, anulação, extinção da Cagece e privatização da Cagece. Essas hipóteses não são disciplinadas separadamente.</p> <p>A extinção é condicionada à reversão. Não haverá indenização prévia nos casos de rescisão pela Cagece, extinção da Cagece, privatização da Cagece e anulação do contrato.</p> <p>A indenização será devida pelos investimentos em bens reversíveis adquiridos pela Cagece, ainda não amortizados ou depreciados. Serão descontados valores devidos a título de multa e danos provocados pela contratada.</p>
Forma de indenização	Sim, cláusula 28ª.	O contrato determina uma série de critérios para servirem como parâmetro para o cálculo da indenização: (a) registros contábeis dos bens e investimentos realizados, (b) valor de mercado dos bens patrimoniais, apurado por avaliação, (c) desconto do valor depreciado dos bens públicos existentes quando da delegação dos serviços e transferidos à contratada, (d) indenização dos investimentos não depreciados realizados para garantir continuidade e atualidade dos serviços e (e) não cômputo dos valores referentes a investimentos realizados pelo município e os de fonte não onerosa.
Penalidades	Sim, cláusula 24ª.	Contrato disciplina genericamente tipos de infração e estabelece valor máximo, por infração, de 1% do faturamento do semestre anterior para multas. Há previsão de processo administrativo para aplicação da multa, mas não há detalhamento.

Contrato nº 186/2018	
Contratante: Município de Curitiba	Contratada: Cia. de Saneamento do Paraná

Data: 2018	Prazo: 30 anos	Tipo: Cont. de programa	Agência: Agepar
Tema	Há disposição?	Teor	
Definição	Sim, cláusula 32, §5º	São reversíveis os bens “utilizados, direta, exclusiva e permanentemente na prestação” dos serviços de saneamento.	
Inventário	Sim, cláusula 7, §§ 2º a 4º	O acervo de bens e direitos vinculados aos serviços de saneamento é anexo do contrato de programa. Ele deve ser mantido atualizado e apresentado ao concedente anualmente. Os bens reversíveis devem ser registrados no ativo intangível da Sanepar.	
Obrigações específicas	Sim, cláusula 7, § 5º	Os bens reversíveis não podem ser “removidos, alienados, dados em garantia ou utilizados para qualquer outro fim”, exceto para substituição, modernização ou para atender ao PMSB, desde que haja autorização prévia do concedente ou que o credor manifeste ciência do disposto no contrato de programa.	
Metodologia de contabilização da BAR	Não	n/a	
Reversão no termo contratual	Sim, cláusulas 7, §6º, 32, §§1º a 4º.	Ao final do contrato, os bens reversíveis cujos investimentos já foram amortizados reverterem sem ônus para o município. Para os investimentos que ainda não foram amortizados, deve haver indenização prévia à reversão.	
Hipóteses de extinção antecipada	Sim, cláusulas 7, §6º, 32º, §§1º a 4º e 33.	Contrato elenca hipóteses de rescisão amigável, caducidade, falência, extinção, impossibilidade de prestação dos serviços pela Sanepar, privatização da Sanepar e rescisão judicial. Assim como na reversão no termo contratual, deve haver indenização prévia. O tratamento é o mesmo para todas as hipóteses de rescisão antecipada.	
Forma de indenização	Sim, cláusulas 7, §3º, 9, parágrafo único, 32, §§1º e 2º, e 34.	<p>O contrato determina que a indenização será calculada conforme o registro dos bens na contabilidade regulatória da Sanepar, certificados anualmente pela Agepar. Para cálculo, será realizado inventário por empresa de auditoria independente, sob responsabilidade da Agepar.</p> <p>O valor da indenização inclui os investimentos realizados na vigência do contrato de concessão anterior do município e da Sanepar, rescindido amigavelmente antes da celebração do atual.</p>	

Penalidades	Sim, cláusula 23	Contrato menciona genericamente a possibilidade de aplicação de sanções administrativas pela Agepar.
-------------	------------------	--

Contrato de Programa – São Paulo		
Concedente: Município de São Paulo		Concessionária: Cia. de Saneamento Básico de SP
Data: 2010	Prazo: 30 anos	Tipo: Cont. de programa Agência: Arsesp
Tema	Há disposição?	Teor
Definição	Sim, cláusula 3, 'b' e 'c'	São reversíveis os bens vinculados aos sistemas de água e esgoto, necessários para a prestação dos serviços, incluindo bancos de dados de usuários e cadastro de redes. Não são reversíveis áreas remanescentes de desapropriações, áreas de uso administrativos e as que não sejam empregadas na prestação dos serviços.
Inventário	Sim, cláusula 19	Inventário de bens reversíveis é anexo ao contrato de programa. Deve ser atualizado com periodicidade mínima quadrienal e validado pela Arsesp.
Obrigações específicas	Sim, cláusulas 20, 21 e 80, §§ 2º e 3º.	A Sabesp deve zelar pela integridade dos bens reversíveis e registra-los de modo a permitir sua identificação e avaliação patrimonial. Os registros serão auditados e aprovados periodicamente pela Arsesp. Os bens reversíveis, enquanto estiverem vinculados ao serviço, não podem ser alienados ou onerados. É permitida a cessão, arrendamento, locação e outras formas de transferência, uso ou fruição de bens reversíveis desde que não comprometa a operação e continuidade dos serviços. Os bens reversíveis devem ser mantidos em boas condições de uso, e devolvidos livres de quaisquer ônus ou encargos. Danos nos bens reversíveis devem ser indenizados pela Sabesp.
Metodologia de contabilização da BAR	Não	n/a
Reversão no termo contratual	Sim, cláusulas 68, 72 e 80.	Com dois anos de antecedência, o município e o estado de São Paulo devem estabelecer regras e procedimentos para a transferência da operação. A indenização será calculada após um primeiro levantamento e vistoria dos bens reversíveis, para verificar seu estado de conservação. Divergências entre as partes no processo de transferência são temporariamente decididas pela Arsesp.

Hipóteses de extinção antecipada	Sim, cláusulas 68 e 73 a 80.	Contrato disciplina hipóteses de encampação, caducidade, rescisão, anulação, falência ou extinção da Sabesp e privatização da Sabesp. No caso de encampação, a indenização deve ser prévia. A metodologia para apuração da indenização é a mesma que no caso da reversão no termo contratual, com a exceção de que os prazos para os termos definitivo e provisório de devolução dos serviços podem ser reduzidos no caso de caducidade. Na caducidade, a indenização não é prévia.
Forma de indenização	Sim, cláusulas 81 a 85.	<p>O valor da indenização e a forma de pagamento da indenização devem ser definidos pelo município e pelo estado, conjuntamente.</p> <p>Preferencialmente, o pagamento deve ser realizado com as receitas do novo contrato que discipline os serviços de saneamento na capital.</p> <p>Serão indenizados os investimentos ainda não amortizados ou depreciados, atualizados pelo IPCA. No caso de extinção por encampação e rescisão judicial, a indenização será acrescida em 15% do valor apurado. No caso de caducidade, será deduzido 10% do valor da indenização a título de multa.</p> <p>Lucros cessantes, danos emergentes e custos de desmobilização não serão indenizados.</p>
Penalidades	Sim, cláusulas 60 a 63.	Contrato prevê genericamente competência da Arsesp para aplicação de sanções administrativas.

Contrato de Programa - Guarulhos		
Concedente: Município de Guarulhos		Concessionária: Cia. de Saneamento Básico de SP
Data: 2018	Prazo: 40 anos	Tipo: Cont. de programa Agência: Arsesp
Tema	Há disposição?	Teor
Definição	Sim, cláusulas 1.1 e 10.6.	São reversíveis todos os bens (incluindo “sedes operacionais”) necessários à prestação do serviço, indispensáveis à sua continuidade – incluindo bancos de dados e cadastros de redes e usuários. Quando deixarem de ser empregados para o serviço público, os bens reversíveis são tidos por desafetados.
Inventário	Sim, cláusulas 10.1, 10.2, 10.4 e 10.6.7.	O rol de bens reversíveis também utilizados para a prestação de serviços de saneamento em outras cidades é anexo do contrato. Os bens reversíveis exclusivos que serão transferidos à Sabesp devem ser por ela inventariados, com

		<p>apoio de auditoria independente para a precificação dos ativos, nos primeiros doze meses de execução do contrato.</p> <p>A Sabesp deve manter o inventário de bens reversíveis atualizado, com periodicidade mínima quadrienal. Os bens reversíveis devem ser registrados de modo a permitir sua identificação e avaliação patrimonial. Há previsão de auditorias periódicas pela Arsesp.</p>
Obrigações específicas	Sim, cláusulas 10.3, 10.6,	<p>A Sabesp tem a obrigação de preservar os bens reversíveis e devolvê-los em estado adequado de conservação. A Sabesp apenas pode ceder ou onerar bens reversíveis na medida em que sejam desafetados, com autorização prévia do Município, com exceção da cessão em operações relacionadas a financiamentos ou aquisições de bens que não comprometa a prestação dos serviços.</p> <p>A Sabesp deve manter sistema contábil que permita registrar custos e receitas dos serviços em cada município sob sua responsabilidade.</p>
Metodologia de contabilização da BAR	Não	n/a
Reversão no termo contratual	Sim, cláusulas 27.1 a 27.3.	<p>Na extinção do contrato, a Sabesp deve ser indenizada previamente pelos investimentos não amortizados, bem como lucros cessantes e danos emergentes. As partes devem estabelecer programa de desmobilização operacional para definir as regras e procedimentos para assunção da operação pelo município, estado ou terceiro.</p> <p>Após o início do processo de encerramento do contrato, deve haver vistoria dos bens reversíveis, para identificar seu estado de conservação e manutenção. Após essa vistoria, o pagamento da indenização deve ser feito em até noventa dias, e é condição para a extinção.</p>
Hipóteses de extinção antecipada	Sim, cláusulas 27.4 a 27.9.	<p>O contrato prevê as hipóteses de encampação, caducidade, rescisão, anulação, falência, extinção ou privatização da Sabesp. O tratamento da indenização é o mesmo em todas as hipóteses, com a diferença de que na caducidade o pagamento da indenização não é prévio à reversão. Nos demais casos, a Sabesp deve permanecer como prestadora dos serviços</p>
Forma de indenização	Sim, cláusula 29.	<p>Todo investimento ainda não amortizado relativo aos bens reversíveis deve ser indenizado. Ela será calculada “pelo valor da base de remuneração regulatória atualizada na data de reversão, mais o valor atualizado dos investimentos em andamento, calculados pela</p>

		Arsesp, sem prejuízo das indenizações devidas a título de lucros cessantes e danos emergentes”.
Penalidades	Sim, cláusula 23.1.	Contrato prevê possibilidade de aplicação de penalidades nos termos da Lei nº 8.666/1993 e do regulamento de penalidades, anexo ao contrato de programa.

Contrato de Concessão - Salvador		
Contratante: Município de Salvador		Contratada: Estado da Bahia
Data: 1925	Prazo: 20 anos (original)	Tipo: Cont. de programa Agência: Agersa
Tema	Há disposição?	Teor
Definição	Não	n/a
Inventário	Sim, cláusula I.	Todos os bens entregues pelo município ao estado para a prestação dos serviços deveriam ser arrolados em inventário.
Obrigações específicas	Não	n/a
Metodologia de contabilização da BAR	Não	n/a
Reversão no termo contratual	Sim, cláusula XIII.	Estado devolverá todo o serviço ao município ao final do prazo da concessão. O prazo será prorrogado automaticamente caso o débito do município com o estado não tenha sido satisfeito, encerrando-se o contrato no prazo apenas se verificado lucros na prestação dos serviços.
Hipóteses de extinção antecipada	Não	n/a
Forma de indenização	Não	n/a
Penalidades	Não	n/a

b) Regulação Contratual:

Contrato de Concessão nº 118/2015		
Concedente: Município de Pará de Minas (MG)		Concessionária: Águas de Pará de Minas S.A.
Data: 2015	Prazo: 35 anos	Tipo: Concessão Agência: Arsap (MG)
Tema	Há disposição?	Teor

Definição	Sim, cláusula 11.1	Bens reversíveis são “todos os bens necessários e vinculados à adequada execução do serviço”.
Inventário	Sim, cláusulas 11.1, 11.5, 25, e 47.1.	<p>O anexo VIII do contrato contém inventário de todos os bens reversíveis que integravam a concessão no momento da sua celebração (poços, adutores, e redes de distribuição de água e esgoto). No início da execução, é realizada vistoria por ambas as partes, com assinatura de termo de recebimento.</p> <p>A concessionária é obrigada a manter atualizado o inventário de bens reversíveis. Na sua prestação de contas anual, deve entregar relatório relativo ao registro e inventário de bens reversíveis.</p>
Obrigações específicas	Sim, cláusulas 12, 24, 25. 26. 43.2 e 49.1.	<p>Bens reversíveis não podem ser objeto de alienação ou oneração. Devem estar registrados na contabilidade da concessionária, sendo facilmente identificáveis. Durante a concessão, deve conservar todos os bens reversíveis, garantindo que sejam devolvidos em estado normal ao Concedente, excetuado desgaste decorrente do seu funcionamento, e livres de ônus e encargos.</p> <p>Poder Concedente deve garantir à concessionária a plena utilização dos bens reversíveis.</p>
Metodologia de contabilização da BAR	Não.	n/a
Reversão no termo contratual	Sim, cláusulas 37.2, 38 e 43.	<p>Com a extinção da concessão, opera-se, de pleno direito, a reversão dos bens da concessão.</p> <p>Na extinção por decurso de prazo, será devida indenização pelos investimentos realizados com base na proposta apresentada pela Concessionária, segundo plano de investimentos aprovado pelo Concedente, que não foram depreciados ou amortizados. O valor da indenização deve ser apurado previamente pelo Poder Concedente.</p> <p>Será realizada vistoria prévia nos bens antes da reversão, devendo a Concessionária indenizar o Concedente pelos bens que não estiverem em condições adequadas de conservação.</p>
Hipóteses de extinção antecipada	Sim, cláusulas 37.1, 37.2, 39 a 43.	<p>Com a extinção da concessão, opera-se, de pleno direito, a reversão dos bens da concessão. Contrato disciplina separadamente as hipóteses de encampação, caducidade, rescisão e anulação.</p> <p>No caso de encampação, indenização ocorrerá nos termos da reversão no termo contratual. O</p>

		<p>mesmo vale para a hipótese de anulação (segue cláusulas 39.3 e 39.3.1 do contrato).</p> <p>No caso de caducidade, será devida indenização pelos bens reversíveis, adquiridos na forma de plano de investimentos previamente aprovados, ainda não depreciados ou amortizados. Haverá o desconto de multas contratuais e danos causados pela Concessionária.</p>
Forma de indenização	Sim, cláusulas 38.4 e 39.3.	<p>Na reversão no termo contratual, o contrato remete à Lei 8.987/1995 e à LNSB para disciplina da forma da indenização.</p> <p>Nos casos de encampação e anulação, contrato determina que a indenização será calculada por consultoria especializada. Para encampação, estabelece que ela será paga na forma do art. 37 da Lei 8.987/1995.</p> <p>Para caducidade e rescisão judicial, não há especificação da forma de indenização.</p>
Penalidades	Sim, cláusula 35.	<p>Contrato prevê penalidades de advertência, multa e rescisão unilateral do contrato. Estabelece regras para a gradação de sanções e o cabimento da aplicação de cada uma. Estabelece percentual da receita mensal como parâmetro para multa e limite mensal para multas (10% do faturamento). Também disciplina processo administrativo sancionatório.</p>

Contrato nº 1/2017			
Contratante: Águas e Esgotos do Piauí S.A.		Contratada: Águas de Teresina Saneamento S.A.	
Data: 2017	Prazo: 30 anos	Tipo: Subconcessão	Agência: Arsete (PI)
Tema	Há disposição?	Teor	
Definição	Sim, cláusulas 1 e 11.1	<p>Nos termos do contrato, bens reversíveis são todos os bens da concessão necessários (essenciais) à continuidade da prestação dos serviços públicos. Contrato exige, ademais, que haja vinculação direta desses bens à adequada execução dos serviços.</p>	
Inventário	Sim, cláusulas 1, 11.2, 15.7.1, e 32.2.7.	<p>Inventário de todos os bens reversíveis entregues pelo concedente à subconcessionária é anexo ao contrato. No início do contrato, é feita uma vistoria nesses bens, para constatar seu estado de conservação. A contratada tem o dever de manter o inventário de bens reversíveis atualizado, disponibilizando-o anualmente ao concedente.</p>	

Obrigações específicas	Sim, cláusulas 11.4, 11.6, 11.7.3, 11.9, 15.4.1, 15.7, 16.2, 31.2.8, 31.1.6, 32.2.13, 33.1.7, 33.1.9 e 52.2.	<p>Bens reversíveis devem ser registrados na contabilidade da contratada de forma a permitir a sua avaliação, a qualquer tempo. Os investimentos realizados são anualmente auditados pela Arsete.</p> <p>A contratada não pode alienar ou onerar os bens reversíveis durante a vigência do contrato.</p> <p>O concedente, durante o período de transição que dá início ao contrato, deve disponibilizar informações completas sobre o sistema existente de saneamento, mantendo os bens reversíveis em condições adequadas até o final desse período. Durante a execução do contrato, deve assegurar a plena utilização dos bens reversíveis à contratada.</p> <p>A contratada é, após o início da operação definitiva, responsável pela conservação e manutenção dos bens reversíveis, que devem ser entregues em estado adequado ao final do contrato.</p>
Metodologia de contabilização da BAR	Não	n/a
Reversão no termo contratual	Sim, cláusulas 11.7, 45.2, 45.3, 45.4, 46 e 52.	<p>Reversão no termo enseja indenização por investimentos em bens reversíveis não previstos originariamente, mas realizados pela contratada para garantir a atualidade e a continuidade do serviço público. A indenização deve ser prévia à reversão dos bens vinculados, permanecendo a contratada na execução dos serviços até o pagamento da indenização devida e a realização de nova licitação para a outorga de novo contrato.</p> <p>Antes da reversão é feita vistoria, sendo descontados da garantia e da indenização os danos decorrentes de deterioração anormal dos bens reversíveis</p>
Hipóteses de extinção antecipada	Sim, cláusulas 11.7 e 47 a 52.	<p>Contrato prevê e disciplina separadamente as hipóteses de encampação, caducidade, rescisão judicial, anulação e falência/extinção da contratada.</p> <p>No caso de encampação, a indenização inclui investimentos (os previstos originalmente na sua proposta e os que se mostraram necessários à atualidade e continuidade do serviço ao longo da execução) realizados pela contratada ainda não depreciados ou amortizados, os custos decorrentes da rescisão antecipada de contratos celebrados com terceiros e os lucros cessantes, que deverão ser calculados por consultoria independente.</p>

		<p>O mesmo regime se aplica aos casos de rescisão judicial e anulação do contrato.</p> <p>Na encampação, a indenização deverá ser prévia, permanecendo a contratada na execução dos serviços até o pagamento da indenização devida e a realização de nova licitação para a outorga de novo contrato.</p> <p>No caso de caducidade, serão considerados os investimentos realizados pela contratada (previstos originalmente na sua proposta e que se mostraram necessários à atualidade e continuidade do serviço ao longo da execução). Serão descontados os valores de multas contratuais aplicadas e dos danos causados pela subconcessionária. Havendo nova licitação para outorga dos serviços, a indenização será paga com os recursos obtidos nessa licitação.</p> <p>O mesmo regime se aplica ao caso de falência ou extinção da contratada.</p> <p>Em todo caso, antes da reversão é feita vistoria, sendo descontados da garantia e da indenização os danos decorrentes de deterioração anormal dos bens reversíveis.</p>
Forma de indenização	Sim, cláusulas 11.7, 34.1.8, e 46 a 52.	<p>Cabe à comissão de monitoramento do contrato realizar as avaliações e levantamentos necessários para o cálculo da indenização devida quando da extinção do contrato de subconcessão.</p> <p>Em toda hipótese de extinção, não caberá indenização pelos bens reversíveis incorporados sem ônus ao patrimônio da concessionária.</p> <p>A indenização deverá ser paga pela Agepisa, caso o contrato de programa ainda esteja vigente (a qual terá direito de cobrar o valor pago do Município). Caso contrário, será paga pelo Município.</p> <p>Não se disciplina a forma de apuração do montante devido a título de indenização.</p>
Penalidades	Sim, cláusulas 40 e 41.	<p>Contrato disciplina de forma geral as penalidades aplicáveis, estabelecendo regras para a aplicação e gradação de sanções, bem como disciplinando o processo administrativo sancionatório. Para penas de multa, se estabelecem limites (para multas específicas e para o total de sanções aplicadas) que tomam como paradigma a média mensal do valor arrecadado pelos sistemas de água e esgoto.</p>

c) *Regulação não existente ou com pouca quantidade de normas ou informações:*

Contrato de Programa - Cedae		
Contratante: Município de Duque de Caxias (RJ)		Contratada: Cia. Estadual de Águas e Esgotos
Data: 2007	Prazo: 30 anos	Tipo: Cont. de programa Agência: Agerensa (RJ)
Tema	Há disposição?	Teor
Definição	Sim, cláusula 27ª, §2º	São bens reversíveis aqueles “utilizados direta ou indiretamente, exclusiva e permanentemente, na prestação dos serviços públicos”.
Inventário	Sim, cláusula 6ª, §3º	Contrato menciona apenas dever de os bens vinculados à concessão estarem registrados na contabilidade da Cedae, na forma a ser definida pela Cedae em até dois anos depois da assinatura.
Obrigações específicas	Sim, cláusulas 6ª, §§2º e 3º, e 7ª	Bens vinculados à concessão não podem ser alienados ou onerados. Devem ser contabilizados “em dimensão necessária e suficiente para que possa ser realizado o cálculo de eventual indenização relativa aos investimentos não amortizados”. Ao longo da execução do contrato, devem ser mantidos em estado normal de conservação.
Metodologia de contabilização da BAR	Não	n/a
Reversão no termo contratual	Sim, cláusula 17ª, §1º	Com a extinção da concessão, os bens reversíveis passam ao concedente. A indenização pelos investimentos não amortizados deverá ser adimplida previamente à reversão.
Hipóteses de extinção antecipada	Sim, cláusula 17ª	O contrato apenas prevê as hipóteses de rescisão por inadimplemento da Cedae e falência/extinção/impossibilidade de prestação pela Cedae. O tratamento dessas hipóteses é o mesmo que o da extinção pelo termo contratual. Com a extinção da concessão, os bens reversíveis passam ao concedente. A indenização pelos investimentos não amortizados deverá ser adimplida previamente à reversão.
Forma de indenização	Sim, cláusulas 17ª, §1º e 6ª, §3º	Em todos os casos de extinção, atribui-se à Cedae a tarefa de realizar os levantamentos e avaliações para o cálculo da indenização devida. Não se disciplina a forma do cálculo, mas pode-se presumir (a partir da cláusula 6ª, §3º) que são utilizados os registros contábeis da própria Cedae para a apuração.

Penalidades	Não	n/a
-------------	-----	-----

Contrato de Concessão nº 29/1998		
Concedente: Mun. de Cachoeiro de Itapemirim (ES)		Concessionária: Foz de Cachoeiro S.A
Data: 1998	Prazo: 30 anos (original)	Tipo: Concessão Agência: Agersa (ES)
Tema	Há disposição?	Teor
Definição	Sim: cláusula 8ª; cláusula 3ª do Termo de Transição (anexo).	São reversíveis “todos os bens públicos e instalações essenciais à prestação dos serviços”. Termo de transição (anexo) os define como bens necessários à continuidade dos serviços. Exclui bens não vinculados ao serviço da definição.
Inventário	Sim: cláusula 3.3; cláusula 3ª do Termo de Transição (anexo).	No início do contrato, concedente deve avaliar em conjunto com concessionária os bens reversíveis para determinar seu estado de conservação. Termo de transição (anexo) determina realização de inventário dos bens reversíveis inicialmente repassados pelo poder público à Concessionária. Inventário é Anexo do contrato de concessão.
Obrigações específicas	Sim: cláusula 3.3	Concessionária tem a obrigação de conservar os bens reversíveis, devolvendo-os em condições adequadas de funcionamento, ressalvado o desgaste por uso normal.
Metodologia de contabilização da BAR	Não	n/a
Reversão no termo contratual	Sim: cláusulas 10ª e 13ª; Anexo I do Edital	Reversão dos bens ocorre ao final do termo contratual, condicionada à indenização prévia dos bens reversíveis adquiridos pela concessionária e ainda não amortizados. Regulamento da Concessão (Anexo I) determina que nesse caso serão indenizados apenas os investimentos realizados com aprovação do Poder Concedente.
Hipóteses de extinção antecipada	Sim: cláusulas 10ª e 13ª; Anexo I do Edital	No contrato, todas as hipóteses da Lei 8.987/1995 são admitidas, sem distinção de tratamento. Em todos os casos, a reversão é condicionada à indenização prévia dos bens reversíveis adquiridos pela concessionária e ainda não amortizados. Regulamento da Concessão (Anexo I) disciplina cada hipótese de extinção, reiterando os termos da Lei 8.987/1995. Aqui, é previsto que a

		indenização prévia apenas é devida no caso de encampação e decurso do prazo contratual.
Forma de indenização	Sim: cláusula 13ª; cláusula 3ª do Termo de Transição (anexo); Anexo I do Edital	Há previsão de indenização dos bens reversíveis adquiridos pela concessionária e não integralmente amortizados ou depreciados ao final da concessão. Os bens inicialmente repassados pelo município à concessionária não são passíveis de indenização. O contrato faz remissão às “legislações em vigor” para disciplina adicional das indenizações. O Regulamento da Concessão (Anexo I) determina que, no caso de caducidade, descontar-se-á da indenização o valor das multas contratuais e dos danos causados ao Concedente.
Penalidades	Sim: cláusula 12ª e Anexo I do Edital	Previsão genérica da aplicação de penalidades por descumprimento contratual. Disciplina adicional pelo Regulamento da Concessão (Anexo I).

d) Minuta de contrato de concessão – Casal

Concorrência Pública nº 9/2020 – Minuta de Contrato			
Concedente: Estado de Alagoas		Concessionária: BRK Ambiental S.A.	
Data: 2020	Prazo: 35 anos	Tipo: Concessão	Agência: Arsal (AL)
Tema	Há disposição?	Teor	
Definição	Sim, cláusulas 1.1.5, 11.1, 11.2 e 11.3.	Bens reversíveis são aqueles necessários para a prestação dos serviços, constantes do inventário de bens reversíveis repassados no início do contrato e aqueles posteriormente adquiridos pela concessionária. As instalações comerciais e administrativas da contratada não são reversíveis, exceto aquelas que possuam afetação à prestação dos serviços e constem do inventário de bens reversíveis.	
Inventário	Sim, cláusulas 1.1.18, 10, 20.8. e 24.2.7.	A relação de todos os bens reversíveis repassados pelo poder público à contratada é anexo do contrato. A realização do inventário é ônus da própria contratada, que tem a faculdade de contratar empresa especializada para tanto. Depois, ele deve ser avaliado pelo poder concedente. Ao longo da concessão, a contratada tem o dever de manter o inventário permanentemente atualizado. Ele deve ser enviado ao concedente e à Arsal anualmente.	

Obrigações específicas	Sim, cláusulas 9.5, 9.7, 10.4, 10.6, 11.4, 11.6, 11.7, 20.3, 20.8, 23.2.2, 23.2.9, 23.2.14, 23.2.15, 23.2.21, 24.2.12 e 24.2.29.	<p>Durante a fase de transição do contrato, a Casal tem a obrigação de disponibilizar as informações necessárias sobre bens reversíveis, bem como acesso aos bens do sistema existente. Até o fim dessa fase inicial, deve manter os bens reversíveis em condições adequadas de funcionamento.</p> <p>A contratada receberá os bens reversíveis no estado em que se encontram, e correrá por sua conta todas as adequações necessárias. Durante a execução do contrato, tem a obrigação de manter todos os bens reversíveis em estado adequado de funcionamento. A oneração dos bens é vedada. A alienação também é proibida, salvo no caso em que o bem seja imediatamente substituído por um equivalente. Deve, também, fraquear livre acesso aos bens reversíveis à Aarsal. Caso, no momento da reversão, os bens não estejam em condições adequadas, a concessionária deverá indenizar o contratante.</p> <p>O poder concedente deve ceder os bens reversíveis no início do contrato sem quaisquer ônus, assegurando seu uso ao longo da execução do contrato. É de sua responsabilidade toda questão relativa a atos ou fatos pertinentes aos bens reversíveis anteriores do início da operação do sistema.</p>
Metodologia de contabilização da BAR	Não.	n/a
Reversão no termo contratual	Sim, cláusulas 34.3, 35 e 41.	<p>Na reversão no termo contratual, a indenização não é prévia à reversão. A Aarsal deve realizar os levantamentos e avaliações necessários para apurar as indenizações no último semestre do contrato. Não é claro qual será a base para indenização, uma vez que o contrato apenas menciona que os investimentos realizados nos bens reversíveis devem ser amortizados no prazo de vigência da concessão. Do valor da indenização, é descontando o valor das multas aplicadas e dos danos causados pela contratada.</p> <p>Com a extinção do contrato, os bens vinculados reverterem automaticamente ao poder concedente. Em até 180 dias antes da extinção, deverá ser realizada verificação no estado dos bens reversíveis.</p>
Hipóteses de extinção antecipada	Sim, cláusulas 34.3 e 36 a 41.	<p>O contrato disciplina separadamente as hipóteses de encampação, caducidade, anulação, rescisão judicial/amigável e falência/extinção da concessionária.</p> <p>Na encampação, deverá ser contratada consultoria especializada para avaliar os ativos e</p>

		<p>determinar o montante da indenização. O mesmo vale para a caducidade.</p> <p>Na anulação da concessão, a Aarsal deverá realizar a apuração do valor devido.</p> <p>A indenização será prévia à reversão nos casos de encampação e anulação sem culpa da contratada.</p> <p>Nos casos de extinção antecipada, em até 10 dias depois da notificação da contratada, é feita vistoria prévia dos bens reversíveis para apuração do seu estado de conservação.</p>
Forma de indenização	Sim, cláusulas 35, 26.2, 37.7, 38.3, 39.3, 39.6, 40.2.	<p>Na reversão no termo contratual, o contrato não disciplina qual será a base da indenização, mencionado apenas que os investimentos em bens reversíveis devem ser amortizados dentro do prazo de vigência da concessão.</p> <p>Na encampação, a indenização inclui o saldo devedor atualizado dos financiamentos obtidos pela contratada para a execução de obras de aperfeiçoamento do sistema, os investimentos realizados com capital próprio para atendimento de obrigações contratuais ainda não amortizados, os custos de desmobilização, incluindo as rescisões antecipadas, e o valor não amortizado da outorga. Da indenização, são descontados as multas e outros valores devidos peça contratada.</p> <p>O mesmo regime da encampação é aplicado para a rescisão judicial e a anulação sem culpa da contratada.</p> <p>Na caducidade, recebe-se todos os valores de indenização previstos para a encampação, exceto os custos de desmobilização. Do montante são descontados os danos causados pela concessionária, as multas aplicadas a ela e os valores recebidos pela concessionária a título de cobertura de seguros relacionados à reversão ou à extinção antecipada.</p> <p>O mesmo regime da caducidade é aplicado para a anulação. No caso de falência, o contrato apenas menciona que a indenização será calculada com base nos investimentos ainda não amortizados.</p>
Penalidades	Sim, cláusula 32.	<p>Contrato disciplina de forma geral as penalidades aplicáveis, estabelecendo regras para a aplicação e gradação de sanções, e disciplinando o processo administrativo sancionatório. As multas são mensuradas tomando como paradigma o valor de tarifas arrecadas no mês de ocorrência da infração. Se o valor total das multas aplicadas ultrapassar 5%</p>

do faturamento do exercício anterior, será decretada a caducidade da concessão.

4.4.2. Aspectos técnicos e contábeis

A análise contábil das informações é essencial para tornar assertivo um processo de indenização. Seja para se definir o valor da indenização pela metodologia de custo histórico, seja pela metodologia de valor de reposição ou valor de mercado dos ativos é necessário que se tenha um bom controle e acompanhamento do inventário de ativos de cada concessão.

Em análise detalhada de cada contrato, conforme o capítulo anterior é possível perceber que todos os contratos fazem menção, mesmo que de forma vaga, contudo não foi possível obter informações suficientes para avaliar o acompanhamento desses inventários e dos respectivos acompanhamentos das bases de ativos e suas atualizações.

Já a análise objetiva da existência de plano de negócios referencial ou não segue no quadro abaixo:

Contrato	Previsão de Plano de Negócios?
Contrato de Programa – Casan (Município de Florianópolis/SC)	Não
Contrato de Programa – Cagece (Município de Maranguape/CE)	Não
Contrato de Concessão nº 118/2015 (Município de Pará de Minas/MG)	Sim
Contrato nº 1/2017 (AGESPISA)	Sim
Contrato de Programa – Cedae (Município de Duque de Caxias/RJ)	Sim ¹¹⁸
Contrato de Concessão nº 29/1998 (Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES)	Não
Concorrência Pública nº 9/2020 – Minuta de Contrato (Estado de Alagoas)	Sim

¹¹⁸ Plano de Prestação dos Serviços: é um plano operacional que detalhará as ações e investimentos necessários ao alcance das metas fixadas no Anexo IV deste Contrato e dos padrões de serviços previstos no REGULAMENTO DOS SERVIÇOS.

4.4.3. *Análise conclusiva*

Os contratos selecionados para análise não disciplinam a metodologia para cálculo da indenização devida pelos investimentos em bens reversíveis não amortizados ao final da concessão. O contrato de programa da Cagece está entre os que chegam mais perto de uma regulação sobre o tema; todavia, as diretrizes para cálculo previstas pelo contrato são genéricas e contraditórias, de forma que não deixam claro qual é o parâmetro empregado para aferir o valor da indenização. Alguns contratos, como é o caso da minuta de contrato de concessão de Maceió, também disciplinam o tipo de investimento que dá ensejo à indenização, de forma distinta para cada hipótese de extinção do contrato

Dois contratos disciplinam melhor a forma de cálculo, mas delegam a metodologia para a regulação existente. O contrato de programa de Guarulhos indica que a indenização será calculada conforme os critérios da base de ativos regulatória da Sabesp – remetendo a disciplina da reversão à regulação da Arsesp. O contrato de programa da Sanepar traz disposição parecida, indicando que a indenização será calculada conforme o registro dos bens na contabilidade regulatória da Sanepar – cujas regras são determinadas pela Agepar, como visto acima.

Outros aspectos sobre bens reversíveis, relevantes para a quantificação da indenização devida, são disciplinados pelos contratos, em grau variável de detalhamento. Como regra, verifica-se um nível maior de detalhamento nos contratos de concessão do que nos contratos de programa, e nos contratos mais recentes em relação aos mais antigos. A disciplina da formação do inventário, das obrigações da contratada em relação aos bens reversíveis e dos procedimentos para a reversão desses bens é mais completa nos contratos de concessão, especialmente os mais recentes.

Não foi possível constatar um padrão que permita aproximar as características dos contratos conforme o tipo de regulação tarifária empregada – contratual ou discricionária. Fatores como o tipo de contrato (concessão ou programa) e o tempo em que foram celebrados (sendo os contratos mais antigos menos elaborados) explicam melhor as diferenças de detalhamento no tratamento dos bens reversíveis.

Alguns contratos se mostraram mais atentos ao conflito de interesses subjacente à identificação e avaliação dos bens reversíveis, bem como da quantificação da sua indenização ao final do contrato. Sinal disso é a atribuição da competência para quantificar a indenização devida (ao menos em algumas das hipóteses de extinção) a um terceiro independente (empresa de consultoria, agência reguladora ou comissão formada por representantes de ambas as partes)¹¹⁹. Trata-se de um expediente positivo para alcançar um distanciamento dos dois interesses em conflito no momento da indenização, evitando o favorecimento indevido de uma

¹¹⁹ Esse expediente se verificou nos contratos de Teresina, Maceió, Florianópolis e Pará de Minas.

parte em relação à outra. Em geral, a definição de procedimentos claros para a avaliação e indenização dos bens reversíveis é essencial para conferir segurança às partes contratantes.

O principal contraste, aqui, é com o contrato de programa do município de Duque de Caxias. Esse contrato pode ser tomado como exemplo de práticas não recomendadas no tratamento de bens reversíveis. Para além da parca disciplina dos temas relevantes à contratação, o pior equívoco do contrato é deixar todas as etapas relacionadas aos bens reversíveis – levantamento, cadastramento, avaliação e quantificação da indenização – ao alvedrio da contratada. Isso gera evidente risco de atuação em causa própria da contratada, que pode aumentar artificialmente o valor devido a título de indenização.

Quanto às formas de extinção do contrato, observa-se que muitos contratos, embora discorram longamente sobre o tema, meramente replicam os termos da legislação vigente, sem expandi-la significativamente. Não é necessário ou recomendável que os contratos repliquem o texto legal em vigor. O resultado acaba sendo um contrato prolixo que deixa de disciplinar pontos de tensão relevantes para essas hipóteses de extinção contratual.

Alguns contratos (como o contrato de programa da Cedae) também deixaram de distinguir o tratamento devido às diferentes hipóteses de extinção contratual (termo contratual, caducidade, encampação, dentre outras), o que não é recomendado: para que sejam criados, contratualmente, os incentivos corretos para a adequada prestação dos serviços, é preciso adequar o tratamento da indenização a esses diferentes cenários – com ou sem culpa da contratada, no termo contratual ou antecipadamente, dentre outros aspectos.

Além disso, pode-se constatar uma fragilidade técnica em todos os contratos examinados que podemos chamar como a "presunção de preexistência dos critérios de apropriação patrimonial dos investimentos, assim como de suas quotas de amortização". É, praticamente, uma tônica das disposições contratuais admitir que, ao final do contrato, parte dos investimentos em bens reversíveis não estará amortizado. A disciplina contratual, entretanto, é presuntiva ou seja, constrói a presunção de que o fluxo financeiro da concessão não será, por princípio, suficiente para a amortização dos investimentos. Essa presunção, como já mencionamos, ignora o princípio legal de que a concessão dos serviços públicos é auto sustentável – isto é, que as receitas auferidas são suficientes para remunerar os investimentos realizados pela concessionária.

É possível observar, ademais, que em diversos momentos a referência à amortização parece se confundir com a noção contábil de depreciação do ativo que tem disciplina e finalidade específicos para a apuração dos resultados das empresas e não deveria se confundir com a apropriação patrimonial dos investimentos, nem muito menos ser utilizada como critério de apuração da redução do valor dos investimentos ao longo do prazo contratual.

Nota-se, por fim, a falta de disciplina contratual seja para o endividamento das concessionárias para os investimentos nos bens reversíveis, seja para o acompanhamento da amortização da dívida com a consequente caracterização da amortização dos bens reversíveis financiados.

5. Benchmark internacional

A pesquisa de benchmarking internacional procurou identificar e apresentar conceitos relacionado a bens reversíveis e ao término antecipado de contratos de concessão e Parcerias Público-Privadas alinhados com as melhores práticas de países mais avançados no assunto, relatórios e guias internacionais de instituições multilaterais. É importante observar que a pesquisa contém critérios e diretrizes gerais aplicáveis a projetos PPP e Concessões em diferentes setores econômicos. O objetivo foi identificar padrões internacionais e as melhores práticas aplicadas ao término de contratos.

5.1. Fonte de Informações

A pesquisa foi realizada por critério de maturidade dos mercados de infraestrutura, concessão e parcerias público privadas em países como Reino Unido, Canadá, países da Europa Continental, Austrália, entre outros países da América Latina. As diretrizes de extinção de contratos por tempo de concessão e a previsão de ocorrência do término antecipado são tópicos bem definidos nos contratos de Parcerias Público-Privadas e Concessão nestes países, e também em guias disponibilizados por instituições como Banco Mundial, Banco Europeu de Investimentos e Tesouro do Reino Unido. O Governo do Reino Unido, por exemplo, publicou o *“PPP Policy Note: Early termination of contracts”*, guia que apresenta diretrizes relacionadas aos casos de término antecipado de contrato.

As fontes utilizadas foram o *“PPP Body of Knowledge”*, guia realizado em parceria pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB), do Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB) e do Grupo do Banco Mundial (WBG) parcialmente financiados pelo Mecanismo de Assessoria às Infraestruturas Público-Privadas (PPIAF). O foco do guia são práticas particularmente aplicáveis no contexto de países em desenvolvimento, incluindo a América Latina, Leste Europeu e Sudeste Asiático.

Outra fonte para a pesquisa foi o *‘Guidance on PPP Contractual Provisions’*¹²⁰ do Banco Mundial, que contém informações de dispositivos contratuais de PPP para auxiliar Autoridades Contratantes. Além de Projetos e pesquisas da KPMG Brasil e Internacional da temática de PPP e Concessões, e a análise de contratos públicos de países Europeus e da América Latina

5.2. Referências Internacionais da definição e classificação de bens reversíveis

A prática internacional relativa à definição de bens reversíveis nas Concessões e Parcerias Público-Privadas está relacionada com o conceito de funcionalidade e essencialidade na operação. Tal constatação se baseou na análise de contratos de Concessão e PPP e pelo acompanhamento das ações dos Governos em relação à execução dos contratos.

¹²⁰ World Bank, Guidance on PPP Contractual Provisions (2019)

A pesquisa de bens reversíveis foi feita por meio da análise dos contratos de concessão rodoviária e aeroportuária em países como o Reino Unido, Canadá, Portugal, Irlanda e Colômbia, e contratos de concessão de serviços de saneamento básico de Portugal, Equador e Peru. A escolha dos setores econômicos se deu pelo nível de maturidade e regulação de ambos setores. A análise identificou que existem práticas de referência, tais como o estabelecimento de inventários de bens e atualizações periódicas dos mesmos, o controle do estado dos bens por verificadores independentes, a existência de cláusulas contratuais sobre a devolução de bens, procedimentos e métricas para tal, e a rescisão antecipada do contrato.

Os quadros seguintes resumem as características dos contratos de concessão rodoviário Canadá, Colômbia e Irlanda. . As análises procuram apresentar conceitos presentes nos recentes contratos de concessão rodoviária nestes países, exceto no caso português em que também é analisado um contrato de concessão aeroportuária.

Características contratuais Canadá, Colômbia e Irlanda no setor rodoviário

	Canadá	Colômbia	Irlanda
Definição de Bens em Contratos de Concessão	Os ativos estão claramente definidos no Acordo de Projeto ("PA") juntamente com o âmbito e obrigações do Project Co durante o período de vigência do contrato. Define também as oportunidades de negócio, quaisquer condições conhecidas do local, direitos de propriedade, etc. O âmbito do projeto é descrito em detalhe como parte do calendário das especificações de saída, não há lista de bens ou inventário.	Existe um inventário feito no início do contrato que faz parte do contrato	São tipicamente identificados através de um inventário ou de um registo de bens.

	Canadá	Colômbia	Irlanda
Investimentos e estado dos ativos acompanhamento durante o período de concessão	<p>Durante o período de construção, o setor público tem tipicamente um papel de supervisão passiva do projeto, mas concentra-se realmente na administração de contratos. Dependendo da estrutura comercial (por exemplo, pagamentos de progresso ou pagamento de marcos/substanciais de conclusão), o setor público concentra-se na porcentagem de conclusão do ativo juntamente com revisões (mais críticas para transações que envolvam pagamentos de progressão parcial). O setor público e a Project Co também contratam uma certificadora independente para ajudar neste acompanhamento da conclusão do bem durante a construção. Durante as operações o setor público pode realizar auditorias aleatórias do bem para assegurar o cumprimento das especificações. É comum que haja avaliações do bem de 5 em 5 anos durante o período de operação e, mais frequentemente, mais perto da data de entrega.</p>	<p>Na Colômbia existem "interventores" (inspetores ou controladores) para cada concessão que devem prestar contas à autoridade pública</p>	<p>Durante o período de construção, há verificações regulares e marcos que são certificados. Durante as operações há normalmente requisitos baseados na produção para manter os bens em boas condições de funcionamento. Também há frequentemente requisitos de manutenção/substituição de capex em certos pontos das operações e requisitos de devolução onde os bens são inspecionados, e se não estiverem de acordo com os requisitos de especificação, o dinheiro pode ser retido.</p>
Informação relativa aos bens a serem enviados pela Concessionária à Autoridade Pública	<p>O Project Co é obrigado a fornecer relatórios mensais sobre o ativo durante o período de funcionamento, os quais devem demonstrar a disponibilidade do ativo durante o mês anterior e identificar quaisquer eventos de falha que tenham ocorrido quando o ativo não cumpriu as especificações estabelecidas no contrato. Este relatório e a integralidade do mesmo está ligado aos pagamentos de disponibilidade</p>	<p>Relatórios prévios, cumprimento dos requisitos técnicos do contrato</p>	<p>Os relatórios podem conter atualizações do inventário, detalhes do gasto real versus gasto projetado no ciclo de vida e previsão de substituição.</p>

A regulamentação dos contratos de PPP rodoviária na Colômbia, Canadá e Irlanda é contratual, não há regulamentação setorial baseada nos custos. As autoridades concentram-se

nos indicadores de desempenho destes contratos. No caso colombiano, foram analisados os contratos assinados no contexto do 4º programa de PPP rodoviárias.

Características contratuais Portugal e Reino Unido no setor rodoviário e aeroportuário

	Portugal	Reino Unido
Definição de Bens em Contratos de Concessão	Os bens são estabelecidos no objeto da concessão, assim como as características relacionadas com a sua inversão.	Tipicamente sob PPP britânicas, todos os bens reverterem para o setor público no final da concessão, são documentados/registados em documentos. As condições de devolução aplicam-se através do contrato para que o poder concedente verifique a condição dos bens no final da concessão. Se caso os bens não estiverem em boas condições, o poder público irá reter dinheiro dos últimos pagamentos para cobrir qualquer trabalho de reparação.
Investimentos e estado dos ativos acompanhamento durante o período de concessão	É obrigação do concessionário manter a rodovia em perfeito estado, verificada por meio de indicadores de desempenho. No setor aeroportuário, no final dos contratos de concessão, deverá ser efetuada uma inspeção para verificar se o estado dos ativos permite a continuidade das operações em condições seguras e de utilização adequada, e de acordo com as cláusulas de manutenção contidas nestes contratos.	Durante o período do contrato, o Governo apenas monitoriza o desempenho - a lógica é que se o desempenho for bom, os ativos devem estar em boas condições. Geralmente alguns dos indicadores de desempenho também consideram a condição dos ativos. O governo controla mais cuidadosamente a condição do ativo no final do contrato, uma vez que os ativos devem ser devolvidos.
Informação relativa aos bens a serem enviados pela Concessionária à Autoridade Pública	No primeiro trimestre de cada ano, é enviado o relatório sobre estudos e obras de construção, conservação e funcionamento das rodovias e taxas de acidentes.	Os requisitos de apresentação de relatórios tendem a ir para a autoridade adjudicadora e não para o Governo (o que explica o porquê que o Governo do Reino Unido possui dados fracos sobre o desempenho dos ativos das PPP). Tende a concentrar-se nos dados relativos ao desempenho em relação às normas estabelecidas no contrato.

No caso português, também foi analisado um contrato de concessão aeroportuária, com a concessionária recebendo tarifas e receitas comerciais, e o modelo regulatório por contrato.

Vale destacar que o estabelecimento de condições para a devolução de ativos aparece em todos os países observados - o governo monitora a qualidade dos ativos durante o período do contrato, seja por indicadores de desempenho ou por relatórios periódicos de status de ativos, e observa mais de perto os ativos nos anos finais do contrato. No exemplo português, o governo realiza uma pesquisa no final do contrato para garantir a continuidade das operações

com a qualidade desejada. No caso de aeroportos, são estabelecidos indicadores de desempenho no contrato, relacionados com os serviços prestados e também com a disponibilidade de infraestrutura que afetam a remuneração do concessionário. É importante levar em conta na análise que em alguns dos países analisados, tais como Canadá, Reino Unido, Irlanda e Portugal, as concessões rodoviárias não são remuneradas por tarifa, mas por pagamentos de disponibilidade.

Nos casos analisados também se observa como característica comum a existência de procedimentos definidos para o retorno dos ativos, como por exemplo o estabelecimento de indicadores da qualidade dos ativos. Para o setor rodoviário, *“PPIAF's Public Private Partnership Guide”*, desenvolvido com o apoio do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial, entre outras instituições, menciona, no que diz respeito às cláusulas de devolução de ativos. No caso de uma estrada com pedágio, a mesma deve ser entregue de volta ao Governo em condições de operação por pelo menos 3 anos.

Como modo de comparação do setor rodoviário e aeroportuário, analisados três contratos de concessão de água e esgoto de Portugal, Equador e Peru. Nos países selecionados, as concessões são concedidas a um concessionário privado para fornecer água e/ou serviços de esgoto a população de uma cidade ou de uma área de serviço que engloba mais de um município. Segundo levantamento realizado pelo banco mundial, embora haja contratos de concessão para construção de novos sistemas de esgotamento sanitário, tipicamente têm sido firmadas concessões para sistemas já existentes, de obrigações de atualização, melhoria das instalações e expansão do acesso.

A seleção dos contratos analisados são de concessões para a ampliação, manutenção e operação dos serviços de água e esgoto.

Portugal – Contrato de Concessão de Água e Esgoto na Grande Lisboa e Oeste – Contrato de concessão Pública da exploração e da gestão do “sistema multimunicipal” de saneamento de águas residuais da Grande Lisboa e Oeste, firmado entre o Estado de Portugal e a empresa privada Águas do Tejo S.A.

Equador - Interagua Ecuador - Contrato de Concessão para a operação, manutenção, financiamento e construção de melhorias para o sistema de água e esgoto entre o Estado de Guayaquil, Equador (Empresa Cantonal de Agua Potável y Alcantarillado de Guayaquil - ECAPAG) e a International Water Services of Guayaquil (Interagua), empresa privada.

Peru - Contrato de Concessão de Serviços de Água e Saneamento em Tumbes - Contrato de concessão pública para reabilitar, melhorar, ampliar, manter, operar e explorar a infraestrutura de Água e Saneamento na cidade de Tumbes, no Peru, entre o Estado e uma pessoa jurídica de direito privado.

Os quadro seguinte resumem as características, definição e tratativa dos bem reversíveis nos contratos de concessão nestes países.

	Portugal	Peru	Equador
Regime de Bens	Os ativos são identificados por meio de um inventário de responsabilidade da concessionária de elaborar e o manter atualizado. Deverá conter a data de afetação, identificação fiscal e contábil, valor contábil bruto e líquido e respectiva taxa de amortização quando aplicável. Assim como a identificação dos bens pré existentes ao contrato e aqueles que serão adquiridos ao longo da concessão. Não integram a concessão as infraestruturas e os bens exclusivamente afetos a outras atividades da concessionária, designadamente atividades complementares ou acessórias.	Os bens incorporados na concessão são identificados e registrado no Inventário inicial de bens reversíveis, documento anexado ao contrato, que após a assinatura do mesmo passa a ser de responsabilidade exclusiva da concessionária a atualização, mediante a listagem em Registro Público. O contrato não define quais bens são reversíveis, mas cita que a concessionária deve manter atualizado anualmente o registro dos bens não reversíveis, e colocada à disposição do Poder Concedente	Os bens afetados da concessão são todas as instalações e bens necessários para a prestação do serviço, assim como aqueles que serão adquiridos e construídos pela concessionária. Os bens cedidos a concessionário são listados em um inventário, anexado ao contrato. No fim do mesmo todos os bens, instalações e documentos cedidos a concessionária, assim como todos os bens, instalações adquiridos e construídos pela concessionária durante a vigência do contrato devem ser restituídos ao poder concedente.
Investimentos e estado dos ativos acompanhamento durante o período de concessão	A concessionária deve manter os bens em bom estado de funcionamento durante todo o prazo de concessão, efetuando a reparação, renovação, manutenção e adaptação necessária. A concessionária deve divulgar quinquenalmente um relatório técnico referente ao estado de conservação das principais infraestruturas e equipamentos	O contrato apenas especifica que o inventário deve ser atualizado anualmente. O concessionário tem a obrigação de preservar e manter os bens, assim como realizar melhorias contínuas com o uso de tecnologias conhecidas ou com a introdução de novas tecnologias, afim de prestar os serviços de forma mais eficiente.	Todos os bens afetados ao Serviço devem ser mantidos em boas condições de utilização e conservação, realizando as renovações necessárias para a continuidade do exercício, mas não explicita procedimentos para a realização de tais melhorias, assim como a fiscalização por parte do poder concedente.

	necessários para a prestação sustentável dos serviços. Os relatórios são auditados por um verificador independente		
Informação relativa aos bens a serem enviados pela Concessionária à Autoridade Pública	É estabelecido em contrato que a concessionária deve enviar um inventário três anos antes do término do mesmo, Também deverá ser enviado um laudo técnico no último ano da concessão relativo ao estado funcional, de segurança, conservação das principais infraestruturas e equipamentos do sistema	A concessionária deve enviar de forma periódica ao poder concedente relatórios prévios, acerca do cumprimento dos requisitos técnicos do contrato. O contrato prevê que ao fim da concessão o poder concedente, 30 dias apartir término do contrato, deverá realizar a verificação do inventário inicial de bens da concessão, e averiguar o estado de conservação dos ativos nele listado.	Apenas cita que os bens afetados devem ser mantidos em boas condições de utilização e conservação, mas não explicita como as informações deverão ser reportadas ao poder concedente, e tão pouco o teor do report.

Nos casos analisados se observa como característica comum a existência de obrigação de realização de inventário no início na concessão, com o propósito de registrar todos os bens afetados a concessão, e aqueles que serão adquiridos ao longo da concessão. Nos três contratos analisados é obrigação da concesssionária atualizar periodicamente o inventário, assim como o levantamento de informações técnicas dos ativos. O contrato de Portugal se diferencia dos demais, pois apresenta procedimentos definidos para organizar e manter o registro de inventário dos bens vinculados à prestação dos serviços. Enumera os principais elementos relativos a cada bem, como a identificação do proprietário do ativo, quando diferente da concessionária, data de aquisição ou afetação à concessão, ônus ou encargos que recaem sobre os bens, entre outras informações dos ativos que devem constar no inventário. O contrato do Peru e Equador tratam do tema de forma genérica, apenas afirmam que é de responsabilidade do concessionário manter o inventário atualizado, mas não citam procedimentos para a realização do mesmo.

Os contratos definem bens reversíveis como todos os bens afetos à Concessão, recebidos, construídos ou adquiridos pela concessionária e integrados diretamente a Concessão dos Serviços. O contrato de Portugal complementa tal definição explicitando que os bens

designados a atividades complementares ou acessórias não pertencem a concessão. Entretanto, não há critérios e padrões previstos nos contratos que auxiliem tanto a concessionária quanto o poder concedente a identificar e classificar os bens reversíveis e não reversíveis.

De modo geral o contrato de Portugal foi o que apresentou procedimentos e obrigações referentes à realização e atualização do inventário e à realização de investimentos tanto em manutenção corretiva ou preventiva, de bens recebidos ao início da concessão, como em novos bens reversíveis. Os demais contratos apenas citam a obrigação da concessionária de manter o inventário atualizado e promover a contínua manutenção, conservação e reposição.

Apesar do contrato de Portugal ser mais robusto e apresentar dispositivos que prevem procedimentos para avaliação, manutenção de bens, assim como protocolos para averiguar se a concessionária cumpriu com as suas manutenções, os contratos do Peru e Equador apresentam cláusulas específicas para a reversibilidade dos bens ao fim do contrato, seja pelo término natural ou pelo término antecipado.

O contrato do Peru estabelece que durante os primeiros 30 (trinta) dias de calendário a partir da Data de encerramento do contrato, o poder concedente e o ente privado realizarão conjuntamente a verificação do inventário inicial da concessão, e a avaliação do estado de conservação dos bens. A concessionária deve conservar e preservar os bens da concessionária de forma diligente – reconhecendo um desgaste razoável para a utilização. O ato de restituição e entrega dos bens, por qualquer razão que seja, o concessionário e o poder concedente com intervenção ou através da Unidade Coordenadora do Município assinará a Declaração de Reversão do Bens. A declaração estabelecerá a descrição do objeto do retorno, especificando em geral, ou para cada um dos seus componentes: as suas características, localização, estado de conservação, notas sobre o funcionamento ou desempenho e outros elementos de interesse. A definição de quais bens serão reversíveis e a previsão de cálculo de indenização, estarão contidas na declaração de reversão de bens.

O contrato de Equador também prevê cláusula específica para a reversão de bens ao final da Concessão. Todas as instalações, bens e documentação entregues à Concessionária, bem como as instalações, bens e documentação que teriam sido construídos, adquiridos e criados pela Concessionária durante o contrato, e as melhorias que lhes são introduzidas devem ser devolvidos ou entregues ao poder concedente. No caso de haver uma parte das melhorias ou investimentos que não tenham sido recuperados através de tarifas, o poder concedente é obrigado a pagar à Concessionária a diferença no momento da cessação da Concessão, desde que haja certificação do referido montante por um auditor externo estabelecido.

Os contratos analisados, o de Portugal se distingue dos contratos do Equador e Peru por apresentar a existência de mecanismos que assegurem o adequado controle público no que tange aos bens reversíveis. O *“PPP Contractual Procurement Guide”*, do Banco Mundial menciona que um dos pontos chave a serem considerados pelos governos em relação à rescisão antecipada do contrato é o estabelecimento de cláusulas contratuais sobre a transferência de ativos e procedimentos para tal, e o parceiro privado deve assegurar o acesso da Autoridade

Pública não apenas aos ativos, mas também às informações necessárias para a continuação da operação.

5.3. Reversão de ativos no fim do termo contratual

A reversão de bens é definida no âmbito internacional como a entrega pelo concessionário ao Poder Concedente dos bens vinculados à concessão, por ocasião do fim do contrato, em virtude de sua destinação ao serviço público, de modo a permitir sua continuidade. O fim do contrato pode ocorrer pelo término da concessão, tempo estabelecido em contrato, ou por término antecipado do mesmo ocasionado por uma série de motivos, desde a inadimplência de uma das partes ou até mesmo em casos de força maior, como mudança de lei.

O guia de PPP da APMG International, instituto especializado na certificação e capacitação de profissionais ligados às PPPs, trata do tema de reversibilidade dos bens de forma geral, indica os pontos-chaves que devem ser analisados, e destaca a importância de definir uma estratégia de saída, baseada nas cláusulas definidas em contrato em relação à expiração ou rescisão do mesmo. A concessionária deve demonstrar a capacidade de assegurar o cumprimento da entrega dos bens requeridos de acordo com as condições acertadas com o poder concedente. O parceiro privado a fim de aumentar seu retorno de investimento, pode reduzir seu esforço de manutenção dos ativos. Para evitar que isso ocorra, o Guia sugere que sejam definidos procedimentos para identificar a condição dos ativos, e procedimentos para verificar se o parceiro privado cumpriu com as obrigações em relação às condições dos bens. Os procedimentos devem incluir estudos afim de:

- Examinar os bens;
- Preparar um cronograma que especifique todos os bens que precisam de reparação;
- Desenvolver um programa de reparação;
- Determinar os custos de tal reparação; e
- Realizar inspeções para assegurar que o trabalho de reparação seja devidamente concluído.

Como forma de assegurar que o parceiro privado cumpre as suas obrigações em relação ao estado dos bens na data de expiração, não é raro exigir que o parceiro privado forneça ao governo garantias. É usual exigir que o parceiro privado retenha fundos equivalentes a uma porcentagem das receitas anuais (ou dos pagamentos); utilizado para financiar qualquer investimento necessário para cumprir as obrigações em relação ao estado dos ativos na data de expiração.

5.3.1. Principais considerações para o poder concedente

O “*Guidance on PPP Contractual Provisions 2019*” descreve de forma aprofundada os dispositivos que devem conter nos contratos de concessão para assegurar que os ativos estejam em boas condições ao término do contrato. A manutenção dos ativos durante a vigência do

Contrato está inteiramente ligada à sua condição no final do mesmo, e a vida útil remanescente. Ao considerar a reversão, é importante entender a natureza das obrigações de manutenção dos ativos por parte do Parceiro Privado nos termos do Contrato.

Condições de reversão dos ativos no encerramento do contrato

Condição patrimonial: A condição dos ativos do Projeto é fundamental para que a Autoridade Contratante possa utilizá-los após o término do Contrato.

A Autoridade Contratante deve assegurar que o Contrato:

- estabeleça as obrigações do Parceiro Privado no que diz respeito à condição que ele deve entregar o ativos no encerramento natural do contrato e eventual vida útil remanescente;
- prevê a realização de uma avaliação de término de contrato – a avaliação pode ser feita em conjunto com o Poder Concedente e o Ente Privado, ou por um verificador independente acordado pelas Partes, a fim de determinar se as obrigações são passíveis de serem cumpridas e quais são os tratamentos necessários;
- forneça um dispositivo para recuperar do parceiro privado o custo de manutenção necessário para que o bem esteja nas condições acordadas e;
- requer um protocolo de acompanhamento para averiguar se a manutenção foi realizada de forma adequada.

Condição de reversão e vida útil: a exigência básica de reversão dos ativos pelo Ente Privado ao Poder Concedente, é a obrigatoriedade de manutenção recorrente e necessária para a continuidade das operações. Se a Autoridade Contratante desejar continuar a fornecer o serviço após o encerramento do Contrato, é essencial que seja requerido um determinado tempo de vida útil para os principais ativos do projeto (a menos que a Autoridade Contratante tenha concordado que o ativo não terá vida útil residual até o final do Contrato e tenha tomado medidas para obter um substituto). Alguns ativos (ou partes dos ativos) terão vida útil variável e a Autoridade Contratante desejará receber orientação especializada a esse respeito, e estar ciente das implicações de custos para manutenção.

Importância da avaliação: Embora o risco de deduções ou de aplicação de multas sejam incentivos para que o Parceiro Privado cumpra com suas obrigações de manutenção, estes incentivos podem enfraquecer com o tempo à medida que o Parceiro Privado procura maximizar seu retorno ao longo do Contrato. (o ente privado por exemplo, pode não substituir um ativo ou não realizar manutenção se o ativo existente for capaz de durar até o fim do contrato). Uma avaliação antes do término do contrato é, portanto, importante para garantir que a Autoridade Contratante receba o ativo na condição em que pagou por ele e também para identificar a necessidade de quaisquer tipos de reparação. A Autoridade Contratante pode exigir um fundo de garantia ou outro tipo de garantia do Parceiro Privado, para que este financie os custos de manutenção. Em alguns contratos PPP em certas jurisdições (por exemplo, Bélgica),

os contratos PPP podem incluir alguns requisitos de transferência dos bens, como a certificação de que as obrigações foram cumpridas.

Cronograma da avaliação: A avaliação deverá ser realizada com suficiente antecedência em relação à data de expiração do Contrato para permitir que qualquer correção seja realizada a tempo do encerramento. O período recomendado dependerá da natureza do Projeto em particular, e se o Contrato está terminando antecipadamente ou na data prevista. No caso de encerramento na data prevista, é provável que o levantamento seja de pelo menos um a dois anos antes do término do contrato e, em alguns casos, poderá ser ainda mais cedo (por exemplo, na França são sete anos para uma rodovia e seis anos para projetos ferroviários). Em algumas jurisdições (como alguns estados na Austrália, Holanda e Bélgica), recomenda-se a realização de avaliações sucessivas antes do vencimento para garantir que a condição do ativo seja monitorada de perto regularmente (por exemplo, a partir de dois anos, um ano, seis meses antes, e, finalmente, no vencimento do contrato).

Custos de avaliação e reparação: O custo inicial da avaliação de término será custeado por qualquer uma das Partes ou será dividido. O mesmo será custeado de forma direta ou indireta, a depender da contratação de um avaliador independente, ou se as próprias Partes realizaram a avaliação. Os contratos PPP em algumas jurisdições preveem que o custo recaia sobre o Parceiro Privado quando for constatada a necessidade de obras de reparação. Em qualquer caso quem irá arcar com os custos de reparação será o Parceiro Privado.

A fim de garantir que haja fundos suficientes para pagar tais obras e reduzir o risco de o Parceiro Privado não manter o ativo no padrão exigido, é prática do mercado que o Contrato preveja um mecanismo para garantir o financiamento de tais custos, como descrito abaixo.

Fundo de compensação: Tanto nos modelos "governo paga" como "usuário paga", um fundo de compensação para manutenção de ativos (ou seja, uma conta bancária separada) geralmente é criado nos últimos anos do Contrato para cobrir o custo de qualquer obra de manutenção corretiva necessário para adequar o bem à condição contratualmente exigida. Em um modelo "governo paga", a Autoridade Contratante pagará um valor específico diretamente (que de outra forma seria pago ao Parceiro Privado) na conta do fundo. No modelo "usuário paga", o Parceiro Privado (ou a Autoridade Contratante, dependendo de quem recebe as taxas diretamente) também pagará uma certa quantia na conta do fundo. O montante e o prazo variam de acordo com o projeto e os ativos em questão, e devem ser determinados de acordo com o tipo de compensação necessária. Em algumas jurisdições, um determinado montante poderá ser pago ao Fundo, enquanto em outras jurisdições (como alguns estados na Austrália), o montante será determinado por referência às obras de reparação identificadas por um avaliador independente, e a avaliação ocorre em intervalos específicos antes do vencimento do contrato.

O Parceiro Privado é reembolsado pelo fundo se realizar o serviço de reparação ou manutenção de forma satisfatória e, da mesma forma, a Autoridade Contratante pode recorrer ao fundo se ela mesma realizar as obras ou serviços de manutenção. Se o nível do fundo for insuficiente para cobrir o custo das obras e serviços necessários, o Parceiro Privado não receberá

nenhum reembolso pelo valor gasto. Se a Autoridade Contratante tiver pago os custos, deverá assegurar o direito de compensar o montante nos próximos pagamentos devidos ao Parceiro Privado, e/ou recuperar o custo do Parceiro Privado com a emissão de uma dívida.

Liberação do fundo de compensação: A Autoridade Contratante deve reter qualquer saldo remanescente neste fundo por um certo período após o término do Contrato até que, ou conforme aplicável, o avaliador independente tenha confirmado que toda a reparação e manutenção foi realizada de forma satisfatória. É do interesse do Parceiro Privado assegurar que tal reparação seja feita rapidamente e antes do vencimento, para que qualquer quantia remanescente no fundo possa ser liberada o mais rápido possível após o vencimento. É comum que, na medida em que os fundos sejam liberados para o Parceiro Privado, qualquer juro que tenha sido acumulado na conta também seja liberado para o Parceiro Privado.

Garantias: Dependendo do estado de uso, ou da idade do componente relevante do ativo, podem também existir garantias de manutenção ainda em vigor que cubram o custo da reparação. Tal como acima salientado, a Autoridade Contratante desejará garantir que terá o benefício de tais garantias quando o ativo for entregue a ela.

5.4. Razões para o término antecipado

A rescisão pode surgir em relação a uma série de eventos, incluindo inadimplência da concessionária, inadimplência da autoridade adquirente e devido a um evento ou ocorrência fora do controle da concessionária. O contrato de concessão estabelece os eventos de rescisão e os direitos associados de cada parte do contrato de concessão. Os contratos de concessão incluem vários mecanismos para gerenciar as obrigações contratuais uma vez que o contrato de concessão é rescindido. Estes incluem a intervenção dos financiadores, a intervenção da autoridade adquirente e, sob certos cenários de rescisão, a reaquisição da concessão sob os mesmos termos ou em condições revisadas.

Existe um precedente de mercado para pagar ao concessionário alguma compensação no caso de rescisão, embora isto dependa do cenário sob o qual a rescisão ocorre. O nível de compensação sob diferentes cenários provavelmente será uma consideração chave para os financiadores e investidores de capital.

Conforme o *“Guidance on PPP Contractual Provisions”*, disponibilizado pelo Banco Mundial, os termos antecipados de contratos podem ocorrer pelos seguintes casos:

- a) Pelo Poder Concedente, por inadimplemento dos termos contratuais pelo Concessionário;
- b) Pelo Parceiro Privado, por inadimplemento de termos contratuais pelo Poder Concedente;
- c) Término voluntário do contrato pelo Poder Concedente, por conveniência ou razões de política pública;
- d) Por quaisquer das partes envolvidas, por força maior ou mudança na lei.

5.4.1. O conceito de pagamento de rescisão

Nos contratos de concessão em que a indenização por rescisão antecipada não é tratada especificamente, as partes dependerão do método de resolução de disputas escolhido para determinar o montante de qualquer dano em caso de encerramento, o que pode envolver ações judiciais.

De acordo com a experiência prévia, mesmo uma parte inadimplente pode ter direito a uma indenização para refletir de forma justa o valor de qualquer obra ou serviço realizada. Em certos contratos, em vez de se basear na legislação, pode haver previsão contratual sobre a forma de indenização a se pagar, caso ocorram eventos de rescisão por motivos específicos

5.4.2. Indenização por inadimplemento de termos contratuais pelo Poder Concedente, mudança de lei ou término voluntário

No caso do término antecipado do contrato por inadimplemento de termos contratuais pelo Poder Concedente, a abordagem de mercado é que o Parceiro Privado deve ser compensado pelo Poder Concedente como se o contrato tivesse chegado ao fim, ou seja, considerando-se os valores de financiamento do projeto por fontes de dívida e capital próprio, bem como o retorno de capital projetado. Além disso, o Parceiro Privado poderá esperar que sejam compensados os valores referentes à quebra dos contratos relacionados aos projetos, como custos por quebra de contratos de financiamento, por demissão de funcionários e demais contratos do projeto (por exemplo, contratos de obras ou de terceirização).

Método de Indenização

Existem dois métodos de indenização "completos" que o Poder Concedente deverá considerar:

- Indenização pelo valor contábil: esta é baseada nos custos de investimento que o Parceiro Privado pode incorrer na construção do Projeto. Os custos de terceiros serão adicionados no topo. Este método não é tão comumente usado e, embora seja relativamente claro e simples, geralmente não é recomendado, uma vez que não a indenização do Parceiro Privado de forma justa não é garantida. Existe um risco de pagamento insuficiente (o que criaria problemas de bancabilidade para credores) ou o pagamento em excesso (o que pode gerar incentivos incorretos para o parceiro privado). Também pode haver problemas se as regras contábeis mudarem durante a vida do Contrato. Deve-se notar que é improvável que os valores contábeis dos ativos levem em consideração seu estado físico.
- Indenização de financiamento: esta abordagem é baseada no financiamento do Projeto (por exemplo, dívida senior (seja sob a forma de banco ou financiamento de obrigações), dívida subordinada e patrimônio líquido), novamente com os custos de terceiros em cima. Esta abordagem é mais comum no mercado).

Componentes da indenização do financiamento

Conforme mencionado, este tipo de pagamento de rescisão é constituído por uma indenização em relação à dívida sênior, patrimônio líquido e custos de terceiros. Estes componentes são explicados abaixo.

- (i) saldo do principal (seja este financiamento bancário ou por debêntures, que pode ser limitado por referência aos valores previstos no caso base original, no caso em que o Parceiro Privado fornece Plano de Negócios na licitação); mais
 - (ii) juros, penalidades e taxas (e pagamentos completos em qualquer título ou taxa fixa empréstimo); mais
 - (iii) custos de quebra dos contratos de financiamento
- Decrescido dos valores tais como:
- (a) valores creditados nas contas bancárias do Parceiro Privado (garantidos em benefício dos credores);
 - (b) pagamentos líquidos recebidos como resultado da rescisão dos contratos de hedge cambial e, em alguns casos, lucros com empréstimos prefixados de taxa fixa;
 - (c) receita de seguro recebida ou a ser recebida antes da data de pagamento da rescisão;
 - e
 - (d) quaisquer outras somas recuperadas pelos credores antes da data de pagamento da rescisão.

Indenização em relação ao patrimônio líquido

Existem essencialmente três opções diferentes que o Poder Concedente deve considerar em relação à indenização de capital próprio. Estes podem levar a resultados diferentes, de modo que o Poder Concedente deve ser orientado pelas circunstâncias do Projeto.

(a) Abordagem do Caso Base Original: nesta abordagem, o valor a pagar é determinado em referência ao Caso Base Original. O Poder Concedente paga uma quantia que, quando tomada em conjunto com todos os montantes já pagos aos investidores antes da data em que o Contrato de PPP for rescindido, assegurará que os investidores recuperem a TIR do Caso Base.

(b) Abordagem do Valor de Mercado: nesta abordagem, o valor a pagar é determinado pela avaliação do preço que investidores de mercado estejam dispostos a pagar por: (i) ações do Parceiro Privado e (ii) recebíveis decorrentes de dívidas subordinadas, sujeito a determinadas premissas (inclusive que o evento que deu origem à rescisão antecipada não ocorreu).

(c) Abordagem de Caso Base ajustado: de acordo com essa abordagem, o valor a pagar é determinado por referência às distribuições que os investidores de capital esperariam receber sob o Caso Base Original, a partir da data de término do contrato. O valor a pagar será o montante das distribuições previstas no Caso Base Original a ser feito após a data de rescisão, descontado usando a TIR do Caso Base.

O Parceiro Privado incorrerá em outros custos como resultado da rescisão antecipada do Contrato, incluindo os custos de demissão dos empregados, bem como outros custos a pagar pela quebra dos contratos dos subcontratados. Embora a prática do mercado seja para que esses custos sejam incluídos no pagamento de indenização para esta categoria de rescisão, o escopo pode variar dependendo da jurisdição. Os principais pontos para o Poder Concedente ter em conta incluem:

- Revisão dos Contratos do Projeto - conforme os termos de financiamento, antes da assinatura do Contrato, o Poder Concedente e os seus consultores devem rever os Contratos do Projeto para avaliar quaisquer disposições de rescisão antecipada que possam dar origem a indenização de custos de terceiros. Em particular, o Poder Concedente desejará garantir que não existam pagamentos de rescisão excessivos incluídos em contratos com partes relacionadas, e que sejam subcontratadas.
- Definição e limitação de responsabilidades - na medida do possível, o Contrato deve estabelecer o alcance exato da indenização por custos de terceiros. Como os custos de terceiros podem ser significativos e variáveis ao longo do tempo, o Poder Concedente poderá limitar o montante de sua responsabilidade, embora normalmente sejam definidos os bens indenizáveis, ao invés de um valor monetário.
- Indenização pela perda de lucro - uma das principais questões que o Poder Concedente precisará abordar é em que medida a indenização deve cobrir a perda de lucros futuros dos subcontratados, possivelmente estabelecendo-se um limite de anos
- Custos de demissão - deve ser dada atenção cuidadosa à indenização pela demissão da mão de obra empregada pelo Parceiro Privado e seus subcontratados. Essa indenização dependerá da legislação, e possível capacidade de reaproveitar a mão de obra afetada.

5.4.3. Indenização pelo poder concedente por inadimplemento dos termos contratuais pelo concessionário

Em caso de rescisão pelo Poder Concedente por motivos de inadimplemento do Parceiro Privado, a prática de mercado é que o Contrato de Concessão deve prever expressamente a forma de indenização. Embora isso possa parecer inicialmente em desacordo com o motivo do encerramento, há justificativas para tanto:

(a) O Poder Concedente poderia beneficiar-se do inadimplemento do Parceiro Privado (por exemplo, apropria-se de um bem construído sem ter pago por este) e, em teoria, poderia ser incentivado a rescindir o Contrato de Concessão. Isso poderia resultar em ação judicial por parte do Parceiro Privado, o que poderia, em última instância, levar o Poder Concedente a pagar uma indenização, bem como os custos legais incorridos;

(b) sem uma provisão expressa em contrato, o Parceiro Privado teria que cobrar um prêmio de risco maior em sua oferta e, portanto, o Poder Concedente pagaria mais pelo contrato;

(c) a prática do mercado mostra que as entidades financiadoras geralmente não disponibilizarão linhas de financiamento para um projeto de concessão em que nenhuma indenização seja expressamente definida nessas circunstâncias (ou seja, o Projeto não será financiável). Embora exista um argumento de que o risco de nenhuma indenização em contrato possa incentivar os financiadores a resgatar (step in rights) um projeto problemático (e houve alguns exemplos dessa abordagem contratual em alguns contratos de PPP no Reino Unido, por exemplo), o mercado em geral, afastou-se disso pelas razões enumeradas nos itens a e b.

(d) o Parceiro Privado ainda geralmente perde seu investimento de capital e o retorno sobre o patrimônio líquido, que é sua principal motivação para a realização do investimento no projeto, em primeiro lugar.

(e) O Poder Concedente poderia beneficiar-se do inadimplemento do Parceiro Privado (por exemplo, apropria-se de um bem construído sem ter pago por este) e, em teoria, poderia ser incentivado a rescindir o Contrato de Concessão. Isso poderia resultar em ação judicial por parte do Parceiro Privado, o que poderia, em última instância, levar o Poder Concedente a pagar uma indenização, bem como os custos legais incorridos;

(f) sem uma provisão expressa em contrato, o Parceiro Privado teria que cobrar um prêmio de risco maior em sua oferta e, portanto, o Poder Concedente pagaria mais pelo contrato;

(g) a prática do mercado mostra que as entidades financiadoras geralmente não disponibilizarão linhas de financiamento para um projeto de concessão em que nenhuma indenização seja expressamente definida nessas circunstâncias (ou seja, o Projeto não será financiável). Embora exista um argumento de que o risco de nenhuma indenização em contrato possa incentivar os financiadores a resgatar (step in rights) um projeto problemático (e houve alguns exemplos dessa abordagem contratual em alguns contratos de PPP no Reino Unido, por exemplo), o mercado em geral, afastou-se disso pelas razões enumeradas nos itens a e b.

(h) o Parceiro Privado ainda geralmente perde seu investimento de capital e o retorno sobre o patrimônio líquido, que é sua principal motivação para a realização do investimento no projeto, em primeiro lugar.

Método de Indenização

Embora a prática de mercado seja pagar uma indenização pela rescisão padrão do Parceiro Privado, o Poder Concedente deve escolher um método que não resulte em indenização excessivamente generosa para o Parceiro Privado. Isso não geraria incentivos adequados para o Parceiro Privado atender aos termos contratuais (nem os credores a realizar diligências completas sobre o Projeto, ou exercer seus direitos de monitorar e entrar no Projeto). As opções estão descritas abaixo.

(a) Indenização baseada no valor da dívida: de acordo com essa abordagem, o Parceiro Privado (ou seus credores) é compensado com base nos valores a pagar do financiamento senior. O Contrato de Concessão deve definir claramente os elementos da dívida a serem compensados e também as deduções aplicáveis dos valores disponíveis para os credores.

A inconveniência deste tipo de abordagem reside no fato de que as entidades financiadoras teriam menos incentivos para realizar as diligências apropriadas, e exercer os direitos de entrada no projeto. Tendo isto em vista, recomenda-se que a indenização seja baseada em uma porcentagem do valor total do saldo da dívida sênior. Outra opção para mitigar este risco de desincentivo mútuo de cumprimento dos termos contratuais pelo Parceiro Privado e entidades financiadoras, seria estabelecer que o valor da indenização seria definido pelo saldo do valor da dívida menos o valor das contribuições de capital próprio (equity), considerando-se assim que os financiadores receberiam do Parceiro Privado o valor restante do saldo da dívida.

(b) Valor de mercado: em geografias nos quais o mercado de concessão é suficientemente líquido e há uma perspectiva razoável de relicitação do Contrato de concessão, a abordagem mais justa seria a de calcular a indenização a pagar ao Parceiro Privado por referência ao valor de mercado do Contrato. Isto garante, em teoria, que o Poder Concedente não pagará ao Parceiro Privado mais do que o valor remanescente do Contrato. Como resultado, este cálculo protege os interesses do Poder Concedente.

A posição de retorno se não houver mercado líquido, ou se o Poder Concedente optar por não seguir este caminho por qualquer motivo, é que o pagamento de indenização é calculado com base no valor estimado que teria sido obtido em uma relicitação, determinado por uma avaliação independente, realizada por terceiros. Este tipo de abordagem é observada em mercados como Bélgica, Austrália, Holanda e África do Sul

5.4.4. O método e período de pagamento das indenizações

O método de pagamento da indenização de rescisão também deve ser considerado pelo Poder Concedente. De um modo geral, o fornecimento de pagamento por montante fixo no Contrato é uma prática de mercado mais comum, mas há uma série de fatores a se levar em conta, incluindo os motivos para a rescisão:

- Capacidade de pagamento - o Poder Concedente terá de avaliar se poderá pagar uma quantia fixa, se um pagamento tão grande não puder ser orçamentado ou suportado pela secretaria de finanças do governo.
- Perspectiva do Parceiro Privado e credores: é provável que o Parceiro Privado e seus credores prefiram um pagamento fixo. Este é particularmente o caso da rescisão padrão do Poder Concedente, pois a causa mais provável é a falta de pagamento. O Parceiro Privado e os seus credores geralmente querem diminuir ou zerar sua exposição a um Projeto encerrado e evitar o risco de crédito do Poder Concedente o mais rápido possível. O Poder Concedente deve tentar negociar um período de indenização razoável o suficiente para levantar os fundos necessários.

- Juros - O pagamento de juros ao longo do tempo incorrerá em custos de juros para o Poder Concedente, geralmente a partir da data em que o pagamento é reconhecido até o pagamento final. Se o Poder Concedente selecionar esse método, será necessário considerar uma taxa de juros apropriada.
- Transferência de ativos - Os credores podem ser relutantes em liberar suas garantias com relação aos ativos do Projeto até que os pagamentos de indenização tenham sido feitos na íntegra, o que pode dificultar a reversão dos ativos para o Poder Concedente. Esta dificuldade pode ser negociada com os credores por meio de uma transferência dos ativos ao Poder Concedente condicional a que este complete os pagamentos de indenização aos credor.

5.5. O Estudo de caso – Reino Unido

O Governo do Reino Unido disponibiliza o “*PPP Policy Note: Early termination of contracts*”¹²¹, guia que apresenta exemplos apenas para os casos de término contratual.

No Reino Unido, para que os contratos de PPP ou PFI (*Private Finance Initiative*) sejam assinados, uma análise de *value-for-money* terá que ter sido realizada à época da contratação do projeto, demonstrando o melhor valor da contratação do projeto por vias de uma PPP ou Concessão, quando comparada a contratação tradicional, em que o governo, por exemplo, constrói e opera a infraestrutura. O guia referido menciona que esta análise de *value-for-money* deverá ser revisitada apenas no caso em que as circunstâncias tenham se alterado de tal forma que a análise de valor para o setor pública tenha se alterado, devido a estas mudanças. As autoridades devem garantir também que os serviços estabelecidos nos contratos de concessão continuem a ser prestados de acordo com os padrões contratuais e entregando os benefícios esperados de tais contratos.

Portanto, no contexto britânico, os contratos apenas podem ser alterados no caso em que se altere o *value-for-money* dos projetos devido a alteração de circunstâncias. Caso o setor público tenha razões suficientes para acreditar que ocorreram mudanças nas circunstâncias para tanto, deve iniciar uma análise de *value-for-money* que demonstre tais alterações, e que a alteração, ou término do contrato, apresenta maior *value-for-money* do que com a opção de se deixar o contrato como fora assinado.

A análise quantitativa de *value-for-money* deve comparar:

- O valor presentes dos pagamentos futuros da Autoridade ao concessionário, considerando que o contrato de PFI continuará existindo, em comparação aos custos de termino do contrato mais o valor presente dos custos futuros de se entregar um serviço semelhante

Por sua vez, os custos de término do contrato são estabelecidos como:

¹²¹ HM Treasury, PPP Policy Note: Early termination of contracts (2015)

- O valor de término da dívida sênior do projeto, incluindo custos de quebra dos contratos de financiamento.
- Custos de demissão da mão de obra do concessionário
- Custos de quebra dos subcontratos
- Indenização pelo valor do caso base ou valor de mercado do patrimônio líquido do concessionário e dívida subordinada

Segundo a política britânica, as análises devem levar em contato o método pelo qual o pagamento de término será financiado pela autoridade pública. Caso a autoridade pública decida alocar recursos disponíveis em caixa, a avaliação deverá mostrar o timing do pagamento para o concessionário. Caso a autoridade pública deseje financiar com dívida estes pagamentos, as análises deverão levar em conta os custos de financiamento deste pagamento.

6. Conclusão

Diante das pesquisas realizadas, conclui-se que a atual regulação sobre bens reversíveis no setor de saneamento é ainda bastante incipiente.

Ressalte-se que as lacunas não necessariamente decorrem de uma omissão intencional das agências. Deve-se considerar que a reversibilidade e a contabilidade regulatória são temas de elevada complexidade, que demandam capacidade institucional muitas vezes superior ao que dispõe a entidade – seja por carência de pessoal, seja de recursos financeiros, seja de recursos técnicos.

Portanto, o apoio da ANA é fundamental para que se possa suprir tal lacuna. Entretanto, deve-se cuidar para que parta do estabelecimento de diretrizes, e não de normas restritas, de cumprimento obrigatório. Tais diretrizes devem buscar, dentro do máximo possível, a razoabilidade para comportar a diversidade de realidades, localidades, necessidades e disponibilidade de recursos.

O objetivo deve estar centrado não na busca de iguais meios, mas de habilitação para resultados adequados.

Nos parâmetros fixados, deve caber não apenas a diversidade estrutural, mas também eventuais peculiaridades momentâneas. E é certo que não será possível prevêê-las. Portanto, o ideal é estabelecer uma modulação dos efeitos de eventual inobservância das normas de referência, para que não se corra o risco de punir (com o bloqueio a recursos federais) uma localidade que está desempenhando bem a partir de normativa divergente, caso as normas que aplica se verifiquem adequadas à realidade local ou aos interesses que se desejava proteger.

Nesse sentido, nota-se que mesmo diante das divergências normativas atualmente presentes, a problemática em relação ao alcance da universalização do saneamento básico não demonstra estar diretamente correlacionada exclusivamente às normas de regulação. Localidades com normas diferentes podem apresentar resultados análogos, enquanto outros lugares com normas iguais podem apresentar resultados discrepantes.

E tais as desigualdades devem ser refletidas nas normas. Ainda que em meio a mais lacunas que soluções, esta diversidade é geralmente o que se percebe em relação ao tratamento da reversibilidade.

Não há consenso sequer quanto à definição de bens reversíveis. Ainda que se possa concluir pela maior aproximação à corrente funcional, verifica-se que há agências que acabam por incluir bens não essenciais, como imóveis para o desempenho de funções administrativas.

É certo que a identificação dos bens é relativa. Depende do contexto em que a contratação é celebrada. É possível, por exemplo, que, em determinada situação, seja mais interessante tanto ao Poder Concedente como à concessionária, que o imóvel administrativo seja revertido, enquanto, em outras, pode não ser interessante a nenhuma das partes, caso o demande indenização em valor alto (que justifique investimento inferior para habilitar outro local ao desempenho da mesma função) e a concessionária possa utilizá-lo para outros fins.

Vale ressaltar que certa margem de discricionariedade apta a comportar questões como esta são necessárias.

A mesma conclusão pode ser apontada em relação aos métodos para cálculo dos valores de indenização e à aplicação de incentivos à adequada execução do contrato. Afinal, a depender dos interesses públicos envolvidos na localidade e no momento da contratação, bem como do desempenho da concessionária, é natural que seja mais adequada a aplicação de diferentes metodologias de cálculo – sem, contudo, descuidar do fato de que alguma contabilização em relação aos investimentos não amortizados terá de ser realizada, de modo a que se evite a configuração de enriquecimento sem causa da Administração em detrimento da concessionária.

Nesse sentido, retorna-se à garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e, portanto, da necessidade – e até indispensabilidade – de que se estabeleça uma programação de investimentos, com marcos contratuais definidos, para que se possa cobrar da concessionária o cumprimento de cada entrega prevista, em conformidade com o cronograma estabelecido. Apenas tendo um ponto de partida para a avaliação do fluxo de caixa da concessionária é que se pode avaliar o equilíbrio da equação econômica inicial do contrato.

ANEXO 1 - REGULAÇÃO NO SOBRE ASPECTOS CONTÁBEIS E PATRIMONIAIS
NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

Agências Reguladoras	Regulação sobre aspectos contábeis e patrimoniais	Observações
<p>ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do distrito Federal</p>	<p>RSLU Resolução nº 21/2016. Art. 90 determina que o prestador deverá elaborar um plano de contas, estipulando o conteúdo mínimo</p> <p>Água e Esgoto Resolução nº 24/2016. institui Manual de Contabilidade Regulatória e Plano de Contas Regulatório. Manual de Contabilidade determina emprego do custo histórico para contabilização dos bens reversíveis.</p> <p>Resolução nº 2/2018. Aprova o manual de revisão tarifária e o seu módulo I, que disciplina a base de ativos regulatória. Adota como regra o valor novo de reposição para avaliação dos bens reversíveis na base de ativos regulatória. Valor contábil atualizado, valor original contábel e valor avaliado atualizado são utilizados para alguns bens específicos.</p> <p>Resolução 15/2019 estabelece diretrizes para elaboração de planos de expansão dos serviços, que devem conter descrição dos investimentos previstos nos ativos da concessão, bem como de diagnóstico da rede atual, com caracterização de sistemas, instalações e equipamentos existentes.</p>	

AGEAC - Agência Estadual Reguladora de Serviços Públicos do Acre (água e esgoto)	Água e esgoto Resolução 34/2015. Arts. 22 e 48 determina que a AGEAC deverá elaborar plano de contas, garantindo a apropriação e distribuição dos custos dos serviços conforme diretrizes da respectiva Resolução. Art. 68 estabelece obrigação de o concessionário elaborar lista de bens reversíveis. Art. 69 determina que deve haver indenização pelos bens reversíveis na indenização, mas não disciplina forma de cálculo. Como o art. 65 reitera o disposto na LNSB, podemos inferir emprego do método do custo histórico.	
AGENERSA - Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (água e esgoto)	Água e esgoto Deliberação AGENERSA nº 115/2007. Art. 3º. Estabelece a obrigação de a concessionária elaborar Plano de Contas, mas sem detalhamento Art. 12 estabelece a obrigação de a concessionária elaborar Programa de Cadastro de Redes e Instalações, que deverá ser compatível com o Sistema de Cadastro dos Bens Reversíveis. Estabelece, ainda, o conteúdo mínimo desse programa. Sim. S1I. Resolução AGENERSA nº 1/2007. Art. 28, II & Art. 29-A, III. Atribuem competência para órgãos da agência para controle do uso e conservação de bens reversíveis. Art. 36 estabelece um Serviço de Guarda e Controle de Bens Patrimoniais. Art. 45 cria uma Assessoria de Contabilidade.	
AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul	Água e esgoto Portaria nº 187/2020 estabelece obrigação de cadastramento de bens reversíveis e envio periódico de informações relacionadas à agência reguladora.	
AGER - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso	Água e esgoto Resolução nº 3/2018 estabelece obrigação de cadastramento de bens reversíveis e envio periódico de informações relacionadas à agência reguladora.	

<p>AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul</p>	<p>Água e esgotoA Instrução Normativa Nº 02/2012 define a forma da prestadora estadual apresentar seus demonstrativos contábeis periodicamente. Resolução nº 1218/2009 . Ementa: Aprova Plano de Contabilidade para as Prestadores dos Serviços de Saneamento Básico no Estado do Rio Grande do Sul. Manual de contabilidade estabelece que ativos (imobilizado ou intangível) são contabilizados pelo seu custo histórico. Não é claro se bens reversíveis são imobilizado ou intangível – manual menciona que devido à ausência de pronunciamento do CPC, não há como disciplinar a contabilização de contratos de concessão - embora o plano de contabilidade referencial sugira contabilização como intangível.</p>	
<p>AGESAN-RS - Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul</p>	<p>Minuta conjunta para procedimentos contábeis regulatórios: ver ARSIB (célula B34)</p>	
<p>AGR (GO)- Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos</p>	<p>Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais</p>	
<p>AGRESE - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Sergipe (água e esgoto)</p>	<p>Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais</p>	

<p>ARCE - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará.</p>	<p>Água e esgoto</p> <p>Plano de Contas: Resolução nº 209/2016. Dispõe sobre o plano de contas padrão para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento. Plano de Contas sugere que a contabilização da indenização por bens reversíveis é feita conforme o custo histórico, mas não é claro a esse respeito.</p> <p>Resolução nº 109/2009 (revogada pela resolução nº 209/2016). Ementa: Estabelece Manual de Contabilidade Regulatória. OBS.: Contudo, não se pode afirmar categoricamente que há uma separação contábil dos serviços haja vista que o anexo a que a resolução faz referência não é disponibilizado.</p>	
<p>ARPE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco</p>	<p>Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais</p>	
<p>ARSAE-MG – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais</p>	<p>Água e esgoto</p> <p>Resolução nº 96/2017 determina que a avaliação de bens reversíveis da Copasa é feita segundo o valor histórico corrigido dos bens. Esse valor histórico pode ser ajustado prudencialmente, conforme avaliação por amostragem.</p> <p>Resolução nº 131/2019 determina que a infraestrutura de abastecimento de água e esgotamento sanitário em loteamentos, feita pelo empreendedor, deve ser incorporada sem ônus ao sistema público e não será objeto de indenização ao final da concessão.</p>	
<p>ARSAL - Agência Reguladora de Alagoas</p>	<p>Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais</p>	

<p>ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo</p>	<p>Água e esgoto Deliberação nº 156/2010 determinou que a base de remuneração regulatória para revisão tarifária será apurada, em relação aos bens reversíveis, por meio a metodologia do custo de reposição. Nota Técnica nº CRS/1/2013 institui o Manual de Contabilidade Regulatória e o Plano de Contas da entidade. Manual de Contabilidade indica adoção do custo histórico como parâmetro para o imobilizado, mas refere à Deliberação 156/2010 para o registro dos bens reversíveis. Deliberação nº 321 definiu procedimentos para cálculo da depreciação ou cálculo da amortização dos ativos da SABESP. Deliberação 260/2011. Ementa: Estabelece prazo para as empresas/instituições interessadas encaminhar proposta de credenciamento para avaliação dos ativos imobilizados em serviços públicos de abastecimento de água e de coleta e tratamento dos esgotos da SABESP. Deliberação 2/2008 determina que Sabesp e concessionárias privadas devem enviar inventário de bens reversíveis até quinze dias depois da assinatura do contrato de programa/concessão</p>	
<p>ARSP - Agência de Regulação de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo;</p>	<p>Água e esgoto</p> <p>Resolução nº 34/2020. Estabelece metodologia de definição da base de remuneração regulatória e o procedimento de levantamento físico dos ativos no processo de revisão tarifária. Manual da Base de Remuneração Regulatória (regulamenta resolução) determina que a avaliação para a base de remuneração regulatória deve ser feita pelo valor novo de reposição dos ativos. Essa metodologia é utilizada para revisão tarifária e para "reconhecimento dos investimentos realizados no âmbito das concessões".</p>	
<p>ATR-TO - Agência Tocantinense de Regulação</p>	<p>Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais</p>	<p>A definição de metodologia para revisão tarifária com definição da base de ativos regulatória está em andamento.</p>
<p>ACFOR - Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental</p>	<p>Água e esgoto</p> <p>Res. nº 009/2011 estabelece normas gerais sobre Contabilidade Regulatória dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Norma sugere adoção do custo histórico como metodologia.</p>	<p>Site temporariamente indisponível em razão da legislação eleitoral</p>

AGERSA - Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos do Município de Cachoeiro de Itapemirim (ES)	Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais	
AGIR – Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí - SC	Água e esgoto Resolução nº 1/2015 trata do cadastramento dos bens reversíveis pela concessionária no contrato de concessão de água e esgoto sanitário de Blumenau. Minuta conjunta para procedimentos contábeis regulatórios: ver ARSIB (célula B34)	
AGR - Agência Reguladora das Águas de Tubarão	Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais	
AGRF-DAEA - Agência Reguladora e Fiscalizadora de Araçatuba	Água e esgoto Res nº 01/2013. Ementa: Dispõe sobre as normas gerais para prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário no Município de Araçatuba. Tais condições gerais ainda disciplinam os bens reversíveis da concessão e sua respectiva forma de avaliação.	

<p>AMAE – Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville</p>	<p>Água e esgoto</p> <p>Resolução nº 5/2005. Ementa: estabelece o programa de contabilidade regulatória.</p> <p>Resolução nº 32/2010. Ementa: estabelece procedimento de auditoria de ativos em concessão da municipalidade (revogada pela Resolução nº 55/2015)</p> <p>Res. Nº 33/2010. Ementa: Estabelece o programa de Auditoria dos Bens do Ativo Imobilizado e Ativo Intangível referentes ao Contrato de Concessão dos Serviços de Água e Esgotos nº 363/2005 firmado entre a Companhia Águas de Joinville e a Prefeitura do Município de Joinville. (documento indisponível em razão da extinção da agência)</p> <p>Resolução nº 55/2015. Ementa: Disciplina os procedimentos gerais a serem adotados na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município de Joinville e estabelece a terminologia utilizada na regulação. Trata do cadastro e avaliação de bens reversíveis.</p>	<p>A agência foi extinta em 31 de julho de 2017, após adesão do município a consórcio intermunicipal. Regulação passou a ser feita pela ARIS.</p>
<p>AMAE - Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém</p>	<p>Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais</p>	
<p>ARES-PCJ – Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivarí e Jundiá - SP</p>	<p>Água e esgoto</p> <p>Resolução nº 303/2019 estabelece obrigações de envio de relatórios contábeis à agência, mas não disciplina seu conteúdo. A resolução também disciplina o procedimento de reconhecimento de investimentos pelo concedente.</p> <p>Minuta conjunta para procedimentos contábeis regulatórios: ver ARSIB (célula B34)</p>	
<p>ARIS - Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (SC)</p>	<p>Água e esgoto</p> <p>Resolução nº 19/2019 disciplina cadastramento de redes de água e esgoto.</p> <p>Minuta conjunta para procedimentos contábeis regulatórios: ver ARSIB (célula B34)</p>	
<p>ARPF – Porto Ferreira – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira</p>	<p>Água e esgoto Sim (art. 10 a 12 da Instrução Normativa nº 02/2015 determina as diretrizes para a criação de um Plano de Auditoria e Plano de Contas. Ementa: Dispõe sobre transferência de informações necessárias à análise da adequada prestação dos serviços públicos regulados pela ARMPF.</p>	

ARSAEG - Agência Reguladora de Guaratinguetá	Site não disponibiliza as normas da agência, apenas o regulamento dos serviços da entidade prestadora (SAEG)	A agência foi extinta em junho de 2019.
ARSBAN - Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal	Resolução nº 2/2018 indica adoção do método do custo histórico para formação da base de ativos regulatória (inferência a partir da definição de investimentos reconhecidos). Nota técnica anexa indica que uma resolução específica para disciplinar a base de remuneração regulatória ainda será editada.	
ARSEP - Agência Reguladora de Serviços Públicos de Mauá (SP)	Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais	
ARSETE – Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina	Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais	
ARSIB (MG) - Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais	Minuta conjunta (ARIS, AGIR, ARES-PCJ, AGESAN, ARSIB-MG e AGEMAN) para Procedimentos Contábeis Regulatórios. Ainda não foi aprovada. Dispõe que os bens reversíveis constituem ativo intangível, mas não disciplina forma de cálculo da indenização. Minuta é ambígua sobre a aplicabilidade das regras de avaliação do ativo imobilizado para o intangível. Também dispõe sobre base de remuneração regulatória, mas não determina a forma de cálculo, apenas elenca um rol de opções.	Antigo CISABRC - Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região Central de Minas Gerais. Minuta foi submetida à consulta pública entre 15 de julho de 2020 e 30 de setembro de 2020. Ainda não há registro de resposta.
SRJ - Serviço de Regulação de Saneamento de Jacareí	RSLU Resolução nº 14/2019. Estabelece normas gerais sobre contabilidade regulatória da concessão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Água e esgoto Resolução nº 13/2019. Estabelece normas gerais sobre contabilidade regulatória dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	

<p>ARSEC - Agência Municipal de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Cuiabá</p>	<p>Água e esgoto</p> <p>Instrução Normativa nº 12/2014. Estabelece as condições para apresentação dos relatórios pelo prestador de serviços, dos bens reversíveis integrados após a outorga da concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário</p> <p>Instrução Normativa nº 9/2014. Dispõe sobre o procedimento para apresentação dos relatórios de informações técnicas, operacionais, financeiras e de qualidade dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Cuiabá.</p>	
<p>AGERSA (BA): Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia</p>	<p>Água e esgoto</p> <p>Resolução nº 6/2019. Aprova o manual de contabilidade regulatória e o plano e contas regulatório dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.</p> <p>Disciplina expressamente tratamento contábil dos bens reversíveis. São tratados como intangível durante a concessão. O que não for amortizado ao longo do contrato se torna ativo financeiro da concessão. Documento indica a adoção do valor novo de reposição para contabilização dos bens da base de ativos regulatória, mas os bens reversíveis também são contabilizados como intangível, pelo seu custo histórico.</p> <p>Resolução nº 7/2019. Estabelece metodologia e critérios gerais para definição da base de remuneração regulatória de ativos da Embasa, bem como a definição dos parâmetros iniciais para auditorias nos termos do art. 42 da LNSB.</p> <p>Adota o valor novo de reposição como critério para bens reversíveis, como regra. É ambíguo quanto a terrenos operacionais (não se sabe se é valor histórico atualizado ou valor avaliado atualizado) e ativos incorporados ao patrimônio da Embasa antes de 2013 e sobre os quais não haja informações em banco de preços passível de utilização pela concessionária (não se sabe se é custo histórico atualizado ou valor original contábil). Os ativos não onerosos são avaliados pelo valor original contábil.</p>	
<p>ARESC - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Santa Catarina</p>	<p>Água e esgoto Resolução nº 64/2016. Estabelece metodologia, procedimento e condições gerais para apuração da base de ativos regulatória. Adota método do custo de reposição para instalações, máquinas e equipamentos; método de reprodução para edificações; método comparativo para terrenos de instalações operacionais.</p>	

ARPB - Agência de Regulação do Estado da Paraíba	Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais	
AGERB - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Buritis	Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais	
AGEPAR - Agência Reguladora do Paraná	Nota Técnica Final nº 1/2017. Estabelece critérios para a primeira revisão tarifária periódica da Sanepar, com metodologia de composição da base de ativos regulatória. Utiliza custo de reposição depreciado como parâmetro para contabilizar bens da concessão como ativos do sistema, edificações e terrenos.	
ARSEMA - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão	Não Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais	

ANEXO 2 – DISPOSIÇÕES SELECIONADAS SOBRE BENS REVERSÍVEIS EM ATOS NORMATIVOS DE AGÊNCIAS REGULADORAS DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

1. ADASA (DF)

1.1. Resolução nº 2/2018 (manual de revisão tarifária e disciplina da base de ativos regulatória)

1.1.1. Critérios para a inclusão na base de ativos regulatória

“14. São elegíveis para inclusão na Base de Ativos Regulatória os bens que, concomitantemente:

I. Estejam efetivamente em utilização para a prestação dos serviços de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário no Distrito Federal, ressalvado o disposto no item 16 deste Manual.

II. Encontrem-se registrados no patrimônio e na contabilidade da Concessionária.

15. Na verificação dos critérios de elegibilidade, para inclusão na BAR, faz-se necessária uma análise qualificada da utilização do ativo, quanto à sua necessidade e conveniência para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário do Distrito Federal.

16. Os ativos que não estiverem em operação na data base do laudo de avaliação, devem ser considerados como não elegíveis, à exceção dos equipamentos de reserva técnica ou dos ativos que estiverem em manutenção corretiva ou preventiva, desde que a data de inatividade do ativo não ultrapasse o período de 60 (sessenta) dias da data base do laudo. Em todo caso, a Concessionária deverá dispor de documentos contemporâneos que comprovem tal condição.

17. No caso de imóveis operacionais, a Concessionária deve possuir documentação que comprove ser ela a titular do referido bem. Os imóveis em processo de regularização poderão ser considerados na BAR até a 3ª RTP, exceto os imóveis localizados fora da área geográfica da concessão do Distrito Federal, que deverão estar devidamente regularizados.

18. Os ativos de propriedade da Concessionária que estejam localizados em imóveis de propriedade de terceiros, desde que se encontrem a serviço da atividade de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário do Distrito Federal, e cumpram os demais requisitos de elegibilidade, devem ser identificados e considerados nos trabalhos de avaliação.

19. Os ativos utilizados nas atividades administrativas ou de comercialização são considerados não elegíveis e, desta forma, não deverão integrar a BAR. São exemplos desses tipos de bens: softwares, hardwares, terrenos administrativos, edificações e benfeitorias administrativas, veículos, máquinas e equipamentos administrativos, móveis e utensílios, dentre outros.”

1.1.2. Critérios de avaliação dos ativos

“4.1 Do valor novo de reposição – VNR

61. Pelo método do Valor Novo de Reposição - VNR, cada ativo é valorado pela estimativa dos custos necessários para sua completa reposição, por outros que efetuem as mesmas funções, qualidade de serviços e tenham a mesma capacidade do ativo existente. Serão avaliados pelo VNR os seguintes ativos ou grupos de ativos:

- I. Instalações, Máquinas e equipamentos operacionais
- II. Ligações prediais e hidrômetros;
- III. Redes de distribuição de água e coletoras de esgotos;
- IV. Edificações operacionais;
- V. Benfeitorias e obras civis;
- VI. Equipamentos de Reserva Técnica;
- VII. Equipamentos de laboratório de controle e qualidade.

4.2. Do valor contábil atualizado

62. Por meio do valor contábil atualizado (VCA), a valoração se dará pela atualização do valor contábil por meio da aplicação do IGP-M. Serão avaliados por este método:

- I. Os terrenos operacionais não incluídos na 1ª ou na 2ª RTP.
- II. Os ativos incorporados ao patrimônio da Concessionária em data anterior ao ano de 2013, para os quais não haja informações em banco de preços passíveis de utilização pela Concessionária.

4.3. Do valor avaliado atualizado

62. A valoração pelo valor avaliado atualizado (VAA) se dará pela atualização dos valores resultantes da avaliação realizada na 1ª ou na 2ª RTP, por meio da aplicação do IGP-M. Serão avaliados por este método os terrenos operacionais incluídos na BAR da 1ª ou 2ª RTP.

4.4. Do valor original contábil

65. O valor original contábil (VOC) é o valor constante nos registros contábeis da Concessionária.

66. Serão avaliados com base no VOC:

- I. Os ativos não onerosos; e
- II. Os ativos incorporados ao patrimônio da Concessionária a partir do ano de 2013, para os quais não haja informações em Banco de Preços admitidos para utilização pela Concessionária.”

1.2. Resolução nº 24/2016 (manual de contabilidade regulatória para água e esgoto)

1.2.1. Regras sobre o ativo intangível

“7.17 Intangível

(...)

[O ativo intangível] é representado pelos bens da administração e ativos vinculados à concessão, os quais são divididos em: sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e bens da administração geral. **São reconhecidos inicialmente pelo custo histórico** e capitalizados com os gastos incorridos para colocá-lo em execução até o momento em que se torna pronto para o uso e são deduzidos pela amortização acumulada.

Os investimentos efetuados e não recuperados por meio da prestação de serviços, no prazo do contrato, deverão ser indenizados pelo poder concedente por meio de caixa ou equivalente de caixa ou ainda com a prorrogação do contrato. Estes investimentos são amortizados pela vida útil do ativo. A Concessionária deve reconhecer no ativo intangível os ativos da concessão que serão devolvidos ao poder concedente ao final do contrato de concessão.

O ativo intangível regulatório é passível de reavaliação compulsória regulatória e a Concessionária deve seguir as taxas de amortização determinadas pela agência reguladora.

(...)

O custo histórico inclui os gastos diretamente atribuíveis à aquisição do item, como os juros sobre financiamentos incorridos na aquisição. Os custos capitalizados devem ser amortizados considerando os mesmos critérios e vida útil determinados para o item do intangível ao qual foram incorporados.”

1.2.2. Regras sobre o ativo financeiro de indenização (p. 115):

“A Concessionária deverá reconhecer um ativo financeiro da concessão quando os investimentos realizados na aquisição/construção e reforma da infraestrutura não forem recuperados em sua totalidade por meio das tarifas cobradas aos usuários e este direito estiver assegurado ao concessionário nos termos do contrato de concessão”.

1.2.3. Regras de contabilização do ativo intangível (p. 140)

“Os valores contabilizados no intangível são correspondentes ao direito indenizável que a Concessionária obteve com a concessão e a prestação do serviço público”.

2. AGEAC (AC)

2.1. Resolução nº 34/2015 (regulamenta prestação de serviços de saneamento básico) (parcialmente revogada pela Resolução nº 66/2015)

“Art. 22 Os prestadores que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município manterão sistema

contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos.

Parágrafo único. A AGEAC deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Resolução.

(...)

Art. 48 A AGEAC editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;

IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V - medição, faturamento e cobrança de serviços;

VI - monitoramento dos custos;

VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;

IX - subsídios tarifários e não tarifários;

X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico delegada pelos titulares a Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre - AGEAC, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º A Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre - AGEAC deverá receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

(...)

CAPÍTULO XV DOS BENS VINCULADOS AOS SERVIÇOS

Art. 65. Os valores investidos em **bens reversíveis** pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem **recuperados mediante a exploração dos serviços**, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

§ 2º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora, controladora e fiscalizadora.

§ 3º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos aos delegatários, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas.

Art. 66 Os bens vinculados aos serviços públicos de Saneamento Básico, independentemente da forma de prestação, são de propriedade de seu titular, observado o preceito do art. 67 desta Resolução.

Art. 67 Na hipótese de prestação dos serviços diretamente pelo titular caberá à Administração manter os bens vinculados sob registro patrimonial.

Art. 68 As entidades vinculadas ao titular e demais prestadores dos serviços públicos, receberão os bens vinculados aos serviços durante o prazo de vigência dos respectivos contratos, devendo administrá-los e mantê-los em boas condições de conservação e uso, ressalvado o desgaste por uso normal, procedendo-se às substituições e reparos necessários, observadas as particularidades e restrições impostas nos respectivos contratos. Parágrafo único. É obrigatória a elaboração de lista de bens afetados aos serviços, como anexo dos contratos mencionados no caput deste artigo.

Art. 69 Na hipótese de extinção do contrato de concessão, os bens e instalações que compõe os sistemas de saneamento básico serão revertidos ao titular, após os ressarcimentos devidos, nas condições de uso em que se encontram.”

2.2. Resolução nº 66/2019 (regulamenta prestação de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário)

“Art. 74. As redes e demais instalações construídas, depois de vistoriadas de acordo com as normas vigentes e aprovadas pelo prestador de serviços, serão transferidas pelo empreendedor mediante assinatura de termo específico dos bens vinculados aos serviços que passarão a integrar os sistemas públicos de abastecimento de água potável para consumo humano ou de esgotamento sanitário, sujeitando-se ao registro patrimonial em conta de ativo não oneroso, podendo ser destinadas ao atendimento de usuários diversos.

§ 1º O termo específico referido no caput deve ser acompanhado dos respectivos cadastros técnicos fornecidos pelo empreendedor.

§ 2º Fica vedada ao prestador de serviços a incorporação dos ativos não onerosos de que trata o caput na modalidade de integralização de capital, devendo ser registrados contabilmente de modo a identificar sua origem não onerosa.

(...)

Art. 78. O prestador de serviços poderá assumir a operação de sistemas de abastecimento de água potável para consumo humano e esgotamento sanitário de condomínios já existentes e em operação, observando o seu plano de expansão e a viabilidade econômica e financeira.

Parágrafo único. A assunção pelo prestador de serviços dos sistemas de que trata o caput será condicionada: (...)

II – à transferência mediante assinatura de termo específico dos bens vinculados aos serviços que passarão a integrar o sistema público de abastecimento de água potável para consumo humano e esgotamento sanitário, sujeitando-se ao registro patrimonial em conta de ativo não oneroso, podendo ser destinadas ao atendimento de usuários diversos;”

“Art. 176. Os bens vinculados à prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário não poderão ser alienados, cedidos ou onerados pela prestadora de serviço sem a autorização prévia da Agência Reguladora.

Art. 177 A solicitação de alienação, cessão ou oneração de bens vinculados deve ser acompanhada por justificativa da prestadora de serviços, apontando-se:

I – As razões da operação de alienação, cessão ou oneração e;

II – A ausência de prejuízo à operação do sistema e à qualidade dos serviços.”

“Art. 189. A aplicação da presente Resolução restringe-se aos serviços públicos de abastecimento de água potável para consumo humano e de esgotamento sanitário, permanecendo vigentes e válidas as disposições acerca dos serviços públicos de drenagem e manejo das águas pluviais, bem como de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos previstos na Resolução AGEAC nº 034/2015.”

3. AGENERSA (RJ)

3.1. Deliberação nº 115/2007

“Art. 12. A CONCESSIONÁRIA submeterá à aprovação da AGÊNCIA REGULADORA, o **Programa de Cadastro de Redes e Instalações**, que deverá ser compatível com o Sistema de Cadastro dos Bens Reversíveis, devendo conter, no mínimo:

I. especificações do equipamento;

- II. especificações do software de base a utilizar;
- III. especificações do software de aplicação a utilizar;
- IV. especificações da base de dados relacionada a utilizar;
- V. especificações das linhas e interfaces a utilizar. Tempos esperados de resposta;
- VI. especificações dos trabalhos de campo a realizar para o levantamento de fatos em superfície;
- VII. bases do catálogo de desenho;
- VIII. nomenclatura de elementos. Atributos;
- IX. registro da informação. Falhas e avarias. Processamento estatístico. Resultados. Informação desagregada e níveis de informação. Acessibilidade a dados e informação resultante;
- X. conexões com o Cadastro de USUÁRIOS, Registros de Micromedicação, Registros de Produção de Água Potável, Sistema de Macromedicação e Controle de Pressões, Volumes de Esgotos, etc.;
- XI. programa tentativo de incorporação de informação em todos seus aspectos (seqüência de áreas de trabalho, formas de obtenção da informação, metodologia de incorporação de dados, etc.).
- XII. especificações preliminares das informações obtidas do cadastro e registros, com suas formas de expressão e lógica a utilizar;
- XIII. sistema de salvaguarda da informação. Repetição e Recuperação”.

“Art. 72. A CONCESSIONÁRIA deverá manter registros, arquivos e outros meios de armazenar informação, em qualidade e quantidade necessárias, para facilitar o eficiente manejo da CONCESSÃO. Deverá, também, prover completa informação à AGÊNCIA REGULADORA, aos USUÁRIOS e a terceiros sobre o desenvolvimento da sua atividade, a qualidade do serviço e forma de acesso ao mesmo

(...)

§ 3º - Tais registros deverão incluir ilustrações, modelos de computação, bases de dados, folhas de cálculo e similares, assim como históricos de construção, reparação e manutenção e outros elementos solicitados pela AGÊNCIA REGULADORA, a fim de poder realizar um correto controle da gestão.

§ 4º - A CONCESSIONÁRIA deverá manter registros contábeis e extra contábeis adequados e completos, que resumam a informação técnica, comercial, financeira e pessoal. Estes registros deverão ser contábeis e tecnicamente auditáveis e representarão o estado passado, atual e projetado no plano quinquenal vigente, relativo às suas atividades”.

3.2. Regimento interno da Agenesra (RJ) (Resolução nº 1/2007)

“Art. 28 Compete às Câmaras de Saneamento e Energia: (...) II – exercer o controle sobre o uso e conservação dos bens reversíveis, pelos prestadores de serviços públicos outorgados”

“Art. 29-A Compete à Câmara de Resíduos Sólidos: (...) III - exercer o controle sobre o uso e conservação dos bens reversíveis, pelos delegatários de serviços públicos”.

4. AGEPAN (MS)

4.1. Portaria nº 149/2017

“Art. 5º A fiscalização por monitoramento tem por objetivos:

(...)

§ 3º Estão inseridas na fiscalização por monitoramento o acompanhamento do desempenho operacional e econômico-financeiro do prestador, dos marcos executivos contratuais, dos investimentos realizados e programados e dos bens afetos à exploração do serviço”.

4.2. Portaria nº 178/2020 (estabelece prazos para envio de informações)

“Art. 2º O Prestador de Serviços deverá encaminhar os documentos nos termos e nos prazos elencados abaixo:

(...)

V – Investimentos Realizados: até o 20º dia do mês subsequente;

VI – Relatório Posição Valorizada dos Bens e Inventário Patrimonial: o envio dos documentos deverá ser semestral e entregue até o 20º dia do mês subsequente ao fechamento do semestre;

(...)

VIII – O Prestador de Serviços também enviará à Agepan, em até 20 (vinte) dias corridos a contar da data de assinatura do contrato que delegue a prestação dos serviços, cópias dos seguintes documentos:

(...)

c) Inventário de bens e direitos afetos à prestação dos serviços, incluindo, entre outras informações, a sua titularidade”.

5. AGER (MT)

5.1. Resolução nº 3/2018 (disciplina prestação de serviços de água e esgoto)

“Art. 25. O PRESTADOR manterá as informações técnicas referentes aos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário organizadas e atualizadas, sendo obrigatório:

(...)

IV – cadastro técnico atualizado das redes, contendo localização, diâmetro, extensão e tipo de material das tubulações;

V – registro sobre as condições de operação das instalações dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

(...)

Art. 26. O PRESTADOR deverá manter sistema informatizado de registro e armazenamento de informações de todos os componentes dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário que garanta, no mínimo:

I - salvaguarda das informações;

II - possibilidade de atualização sistemática e permanente; e

III – acessibilidade da informação constantes do art. 25.

§1º Serão mantidos registros adequados e completos de informações técnicas.

§2º Os registros dos ativos deverão incluir bens de superfície e subterrâneos, com grau de detalhamento que possibilite o completo conhecimento da sua existência, localização e estado de conservação.

§3º Os registros deverão incluir cadastros técnicos, projetos executados (as built), assim como histórico de construção.”

6. AGERGS (RS)

6.1. Manual de contabilidade da CORSAN (Resolução 1218/2009)

6.1.1. Instruções contábeis

“4.8 Imobilizado (...)

Ativo imobilizado, objeto desta instrução, compreende os ativos tangíveis que:

- a) são mantidos por uma entidade para uso na produção ou na comercialização de mercadorias ou serviços, para locação, ou para finalidades administrativas;
- b) têm a expectativa de serem utilizados por mais de doze meses;
- c) haja a expectativa de auferir benefícios econômicos em decorrência da sua utilização; e
- d) possa o custo do ativo ser mensurado com segurança.

(...)

O custo de um bem do imobilizado compreende:

- a) preço de compra, inclusive impostos de importação e impostos não-recuperáveis sobre a compra, deduzidos de descontos comerciais e abatimentos;

b) custos diretamente atribuíveis para instalar e colocar o ativo em condições operacionais para o uso pretendido; e

c) custo estimado para desmontar e remover o ativo e restaurar o local no qual está localizado, quando existir a obrigação futura para a entidade.

(...)

O custo de um bem do imobilizado é o preço pago ou equivalente na data da aquisição. Os encargos financeiros de empréstimos e financiamentos de terceiros para a construção ou montagem de bens do imobilizado devem ser capitalizados até o momento em que o bem estiver em condições de operação.”

“4.9 Intangível

Deverão ser registrados no intangível os direitos que tenham por objeto bens incorpóreos destinados à manutenção da companhia ou exercidos com essa finalidade, inclusive o fundo de comércio adquirido

(...)

Os elementos do Ativo Permanente Intangível serão avaliados pelo custo incorrido na aquisição, deduzido do saldo da respectiva conta de amortização ou exaustão.”

6.1.2. Glossário:

“Custo de um Item do Ativo Imobilizado ou Intangível - O valor pago em dinheiro ou equivalente, ou o valor justo de outra forma de pagamento entregue para adquirir um ativo na data de sua aquisição ou construção.

(...)

Custo Histórico - Ativos são contabilizados pelos valores pagos em dinheiro ou equivalentes a dinheiro ou pelo valor justo do que é entregue para adquiri-los na época da aquisição. Passivos são registrados pelos valores do que foi recebido em troca da obrigação ou, em algumas circunstâncias (por exemplo, imposto de renda), pelos, valores em dinheiro ou equivalentes a dinheiro que serão necessários para satisfazer o passivo no curso normal das operações.”

6.1.3. *Indefinição quanto à classificação dos bens da concessão (p. 161):*

“O Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC, no exercício da função de convergência das normas brasileiras de contabilidade aos padrões internacionais, está emitindo diversos pronunciamentos contábeis. Até o momento, não foi emitido um pronunciamento que trate da contabilização dos contratos de programa e concessão, portanto não é possível determinar a correta classificação contábil dos contratos.”

7. AGESAN (RS)

7.1. Minuta conjunta para procedimentos contábeis regulatórios

Ver item 31 abaixo.

8. AGR (GO)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

9. AGRESE (SE)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

10. ARCE (CE)

10.1. Resolução nº 209/2016 (plano de contas padrão para água e esgoto)

“CONTAS DE ATIVO FINANCEIRO

Natureza: DEVEDORA

Débitos: Pelo registro dos valores calculados a valor presente dos créditos da base de ativos devidas pela parte dos investimentos que ultrapassa o prazo da concessão.

Créditos: Pela baixa dos bens vendidos ou restituição no caso da entrega da concessão e pagamento pela concessionária do valor dos bens não amortizados durante a concessão.

Documentação: São conciliados os movimentos gerados pelos sistemas financeiro, de ativos, etc., que geraram os créditos e, as razões contábeis.

(...)

CONTAS DE INTANGIVEL CONCESSOES ÁGUA

Natureza: DEVEDORA

Débitos: Pelo **registro das aquisições de bens** da concessão classificados como intangíveis, para os sistemas de abastecimento de água.

Créditos: Pelo lançamento das devoluções, transferências ou baixas. Documentação: São conciliados os movimentos gerados pelos sistemas financeiro, de materiais e de ativos e, as razões contábeis.

CONTAS DE (-) AMORT ACUMUL CONCESSOES ÁGUA

Natureza: CREDORA

Débitos: Pelo registro das baixas de bens ou estorno da amortização calculada.

Créditos: Pelo lançamento da despesa de amortização.

Documentação: São conciliados os movimentos gerados pelos sistemas de ativos e as razões contábeis.

CONTAS DE INTANGIVEL CONCESSOES ESGOTO

Natureza: DEVEDORA

Débitos: Pelo **registro das aquisições de bens** da concessão classificados como intangíveis, para os sistemas de esgotamento sanitário.

Créditos: Pelo lançamento das devoluções, transferências ou baixas.

Documentação: São conciliados os movimentos gerados pelos sistemas financeiro, de materiais e de ativos e, as razões contábeis.

CONTAS DE (-) AMORT ACUMUL CONCESSOES ESGOTO

Natureza: CREDORA

Débitos: Pelo registro das baixas de bens ou estorno da amortização calculada.

Créditos: Pelo lançamento da despesa de amortização.

Documentação: São conciliados os movimentos gerados pelos sistemas de ativos e as razões contábeis.”

10.2. Resolução nº 130/2010 (condições gerais na prestação dos serviços de água e esgoto)

“Art. 130 - O prestador de serviços deverá manter organizadas e atualizadas todas as informações referentes aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, enquanto durar a delegação pelo poder concedente, sendo necessário registro obrigatório das seguintes informações:

(...)

III - cadastro dos sistemas públicos de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, com informações que permitam a identificação do quantitativo de água tratada produzida e de esgoto coletado e/ou tratado, suas localizações, seus equipamentos, suas modificações, suas paralisações e desativações;

IV - registro atualizado das condições de operação das instalações do sistema de abastecimento de água e do sistema de esgotamento sanitário”

11. ARPE (PE)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

12. ARSAE (MG)

12.1. Resolução nº 96/2017 (aprova regras para avaliação dos ativos da Copasa para o próximo ciclo tarifário)

12.1.1. Anexo II

“Art. 24. A Copasa deverá adequar os dados da base de ativos para todos os municípios, de acordo com as diretrizes definidas na Nota Técnica CRFEF 66/2017.

Parágrafo único. A base de ativos atualizada de acordo com diretrizes referenciadas no caput deverá ser disponibilizada à Arsae-MG até janeiro de 2019.

Art. 25. A Copasa deverá elaborar um Banco de Preços dos ativos de acordo com as diretrizes estabelecidas na Nota Técnica 66/2017.

§ 1º A Copasa entregará à Arsae-MG o Banco de Preços do sistema de esgotamento sanitário até dezembro de 2017.

§ 2º A Copasa entregará à Arsae-MG o Banco de Preços do sistema de abastecimento de água até dezembro de 2018.

§ 3º Junto a cada banco de preços devem ser anexados os seguintes documentos:

I - Nota técnica explicativa com todas as informações utilizadas para o cálculo do banco de preços;

II - Memórias de cálculo em formato Excel.

Art. 26. A Copasa deverá atualizar o cadastro das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário de todos os municípios, observando as seguintes diretrizes:

I – Para municípios que possuem na data desta resolução o cadastro de rede em formato CAD, a Copasa deverá enviar o cadastro atualizado das redes em formato GIS até janeiro de 2019;

II – Para os demais municípios, a Copasa deverá levantar, para as suas sedes, as informações e enviar o cadastro atualizado das redes em formato GIS até julho de 2020;

III – O custo para o levantamento das informações do cadastro das redes poderá ser considerado como custo regulatório, desde que se apresentem todos os documentos comprobatórios dos custos incorridos.

III – Após 2019, a Copasa deverá disponibilizar os cadastros atualizados anualmente à Arsae-MG até o dia 25 de janeiro do ano.

Art. 27. A Copasa deverá levantar as seguintes informações de todas as suas ETAs e ETEs e apresenta-las à Arsae-MG até 31 de janeiro de 2018:

I - Município/localidade;

II - Nome;

III - Número do imobilizado na Base de Ativos;

IV - Vazão nominal do projeto;

V - Vazão mensal de operação de todos os meses do ano anterior;

VI - Para fins tarifários outras informações poderão ser requeridas.

Parágrafo único. A partir da data indicada no caput, essas informações devem ser atualizadas anualmente e enviadas à Arsae-MG até final de janeiro.

Art. 28. A Copasa deverá elaborar um Plano Anual de Investimento de Ativos de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Arsae-MG com base no Plano de Investimentos Plurianual da Companhia.

Parágrafo único. O Plano Anual de Investimentos de Ativos deverá ser enviado até dezembro de 2017 e, a partir desta data, deverá ser enviado anualmente à Arsae-MG até o final do mês de dezembro do exercício anterior ao correspondente ao plano.”

12.2. Nota Técnica nº 66/2017

12.2.1. Diretrizes para avaliação de ativos

“2.1 Método Contábil

Para a próxima revisão tarifária da Copasa, **a Arsae continuará adotando o valor histórico corrigido ou enfoque contábil**. Esse método valora o ativo a partir do seu custo histórico incorrido, baseando-se em registros contábeis. Os ativos são descontados, em função de sua vida útil, pela amortização/depreciação de acordo com o tempo transcorrido desde sua entrada em operação. Devido à inflação, é preciso atualizar os valores históricos registrados no base de ativos de acordo com um índice inflacionário.

O método do valor histórico corrigido é vantajoso por ser simples, objetivo e diretamente relacionado aos recursos de fato investidos pela empresa, em linha com o preconizado no artigo 29, § 1º, inciso VI da Lei 11.445/2007 – que inclui, dentre as diretrizes a serem observadas para a definição dos preços e taxas dos serviços públicos de saneamento básico, a “remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços” (grifos nossos).

Embora os ativos sejam valorados pelo custo histórico incorrido, será realizada uma avaliação da prudência sobre os ativos constituídos ao longo deste novo ciclo tarifário, uma avaliação do uso abrangendo uma amostra de todos os ativos e uma avaliação da utilidade dos ativos para os quais essa análise seja plausível. Essas avaliações poderão levar a ajustes dos valores dos ativos mensurados pelo custo histórico incorrido, a fim de remunerar prudentemente os ativos que estão em operação

(...)

2.2 Classificação da base de ativos regulatória

O emprego do método de custo contábil para a definição da Base de Ativos Regulatória exige a classificação dos ativos com a finalidade de evitar a inclusão daqueles considerados não necessários ou não adequados à prestação dos serviços de saneamento – e que, portanto, não têm direito a remuneração. Para ser incluído na base de remuneração, requer-se que os investimentos realizados para construção ou aquisição do ativo tenham

sido prudentes, que o ativo esteja em uso, seja útil para o serviço prestado e não apresente capacidade ociosa injustificada, de forma que sejam remunerados e recuperados os recursos utilizados na construção ou aquisição da infraestrutura necessária para a prestação dos serviços.

Considerando-se que a base de ativos da Copasa relaciona uma extensa lista de ativos, cujo valor total é da ordem de bilhões de reais, torna-se inviável fazer uma análise individual e pormenorizada, dado que isso envolveria grande complexidade e altos custos, inapropriados à revisão tarifária. Optou-se, assim, por uma avaliação de grupos de ativos com características semelhantes em termos de sua vinculação à prestação do serviço. Os ativos da Copasa foram classificados em três grupos distintos: Base Regulatória de Ativos Essenciais (BRE), Base Regulatória de Ativos Acessórios (BRA) e Fora da Base Regulatória de Ativos (FBR).

Os ativos que integram a Base Regulatória de Ativos Essenciais (BRE) são os bens e direitos necessários às atividades fim do prestador – isto é, que correspondem às categorias e classes consideradas imprescindíveis à prestação do serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Os ativos que se encaixam nessa descrição são aqueles que compõem os seguintes subsistemas:

Ativos - Sistema de Abastecimento de Água
Poços Tubulares Profundos
Barragens e Tomada D'água
Adução de Água Bruta (AAB)
Estações Elevatórias de Água Bruta (EEAB)
Estação de Tratamento de Água (ETA)
Adução de Água Tratada (AAT)
Reservatórios de Água
Estações Elevatórias de Água Tratada (EEAT)
Redes de Distribuição de Água
Ligações Prediais de Água
Ativos - Sistema de Esgotamento Sanitário
Coletores e Interceptores de Esgoto Sanitário
Estações Elevatórias de Esgoto (EEE)
Ligações Prediais de Esgoto
Estações de Tratamento de Esgoto (ETE)

(...)

Para a Base Regulatória de Ativos Acessórios (BRA) são agregadas as categorias e classes de ativos importantes para a prestação do serviço, mas que possuem relação indireta com ela. Esses ativos são caracterizados como BRA devido também ao fato de que sua incorporação ao sistema pode ser feita de maneira alternativa à aquisição por compra – como, por exemplo, por meio do pagamento de aluguéis – e ainda porque podem ser usados em outras atividades que não mantêm relação estrita com os serviços prestados. Em termos

de remuneração, esses ativos terão, a partir da 2ª Revisão Tarifária (2021), tratamento regulatório diferenciado dos ativos classificados como BRE.

Por último, os ativos restantes são considerados como Fora da Base de Ativos Regulatória (FBR). Os bens assim classificados não serão remunerados, seja por decorrerem de investimentos tidos pelo regulador como não necessários às atividades de prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, seja por ainda estarem em constituição, tais como obras em andamento. Também serão classificados como FBR os ativos paralisados por razões contratuais ou técnicas.

Ademais, os ativos não onerosos, correspondentes àqueles cuja constituição é financiada por recursos não oriundos do prestador, não comporão a base de remuneração. Isso significa que os bens financiados com participação do consumidor e com dotações orçamentárias do poder público, bem como os ativos recebidos em doação, serão classificados também como FBR.”

“2.5.2 Análise do uso e utilidade dos ativos

Para avaliar se os ativos estão em uso e são úteis, será realizada a verificação física dos ativos. Essa verificação consistirá na realização de vistorias em campo, onde será constatado se os ativos realmente existem e se estão efetivamente em operação. Para os ativos passíveis de serem submetidos a uma análise de utilidade, será avaliada ainda a capacidade ociosa – ou seja, se estão contribuindo efetivamente para a prestação de serviço conforme a capacidade produtiva prevista. Garante-se, assim, a justa remuneração dos bens.

Os ativos selecionados para a verificação física serão vistoriados em campo pelo corpo técnico da própria Arsae ou por alguma empresa especializada. Vale ressaltar que todos os ativos da base de ativos estarão passíveis de verificação, independentemente de já terem sido verificados na revisão tarifária de 2017 ou não.

Para tornar possível a verificação física dos ativos, é necessário que as informações dos ativos classificados como BRE da base de ativos estejam de acordo com as informações requeridas no Apêndice A desta nota técnica e disponibilizadas à Arsae até janeiro de 2019. Esse procedimento possibilitará a conciliação dos resultados da verificação in loco com a base de ativos.

Além disso, poderão ser requeridos à Copasa documentos que comprovem se esses ativos estiveram em operação durante período antecedente ao da verificação in loco.

Para os ativos referentes às redes de distribuição de água, adutoras de água bruta e tratada e coletores e interceptores de esgoto sanitário, o prestador deverá disponibilizar à Arsae o cadastro das redes atualizado de todos os municípios, de acordo com as seguintes regras:

I – Para municípios que possuem o cadastro de rede em formato CAD, a Copasa deverá enviar o cadastro atualizado das redes em formato GIS até janeiro de 2019;

II – Para os demais municípios, a Copasa deverá levantar, para suas sedes, as informações e enviar o cadastro atualizado das redes em formato GIS até julho de 2020;

III – O custo para o levantamento das informações do cadastro das redes poderá ser considerado como custo regulatório, desde que se apresente todos os documentos comprobatórios dos custos incorridos. Os custos somente serão considerados na tarifa após a execução e envio do cadastro de rede à Arsae.

III – Após 2019 a Copasa deverá disponibilizar os cadastros atualizados anualmente à Arsae.

O cadastro deverá conter, no mínimo, as seguintes informações relativas às redes: comprimento, diâmetro, poços de visita, terminais de limpeza, caixas de passagem e material, bem como todas as informações que a Copasa já possui para alguns municípios no formato citado.

Por fim, proceder-se-á à avaliação de utilidade para ativos passíveis de serem submetidos a uma mensuração da capacidade ociosa, visto que essa análise avaliará se o ativo está operando de acordo com a capacidade projetada. Embora na primeira revisão tarifária essa avaliação tenha ocorrido apenas sobre as ETAs e ETEs dos sistemas, para a próxima revisão essa análise poderá ser expandida para os demais ativos para os quais for constatada a possibilidade de se realizar esse tipo avaliação. As informações requisitadas levarão em conta a especificidade de cada ativo e, quando for necessário, a agência poderá solicitar informações junto ao prestador.

No caso específico das ETAs e ETEs, a partir dessa revisão, a Copasa deve fornecer anualmente até o final de janeiro, no mínimo, as seguintes informações:

- a) Município/localidade;
- b) Nome;
- c) Número “imobilizado” no Base de Ativos;
- d) Vazão nominal do projeto;
- e) Vazão mensal de operação de todos os meses do ano anterior;
- f) Para fins tarifários outras informações poderão ser requeridas.”

12.3. Resolução Arsae nº 131/2019 (condições gerais para prestação dos serviços de água e esgoto)

“Art. 61. Em loteamentos e empreendimentos similares, o projeto da infraestrutura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deve ser antecipadamente aprovado pelo prestador de serviços

§ 1º O projeto deve incluir a totalidade das especificações técnicas e não pode ser alterado no curso da implantação sem prévia aprovação do prestador de serviços.

§2º As obras devem ser integralmente custeadas pelo empreendedor e devem ser executadas por este, sob a fiscalização do prestador de serviços.

§ 3º As instalações e equipamentos que integram os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário devem ser **incorporados sem ônus ao sistema público**, com registro em conta contábil específica, **não sendo objeto de remuneração tarifária nem de indenização ao término da concessão**”.

13. ARSAL (AL)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

14. ARSESP (SP)

14.1. Deliberação nº 156/2010 (metodologia para definição da base de remuneração regulatória de ativos da Sabesp)

“Art. 1º Estabelecer, na forma desta deliberação, a metodologia e os critérios gerais para definição da base de remuneração, visando a revisão tarifária da concessionária SABESP, prestadora de serviços de saneamento em municípios regulados pela ARSESP

(...)

Art. 3º Quando da **realização de revisão tarifária** será efetuado ajuste no conjunto de ativos imobilizados em serviço, mediante processo de **avaliação dos ativos**, com vistas à composição da base de remuneração da concessionária.

§ 1º Será utilizada a **metodologia do custo de reposição**, considerando o valor novo do ativo como base para a determinação do seu valor de mercado em uso, conforme definido no Anexo II desta Deliberação, para o ajuste do valor dos seguintes grupos de ativos da concessionária:

I – Terreno;

II – Edificações, obras civis e benfeitorias;

III – Máquinas e equipamentos;

IV – Redes de distribuição de água; e,

V – Redes coletoras de esgoto.

§ 2º Para efeito de apuração da base de remuneração serão considerados **apenas os ativos vinculados à prestação dos serviços de saneamento** e utilizados na captação de água bruta, adução, tratamento, reservação e distribuição de água, coleta, tratamento de esgotos e disposição final do lodo para o setor de saneamento.

(...)

Art. 6º Uma vez definida a base de remuneração inicial, a movimentação de ativos integrantes da mesma deverá ser efetuada de acordo com os seguintes critérios:

I – A adição de ativos seguirá a metodologia definida no Plano de Contas utilizado pela Concessionária, a ser aprovado provisoriamente pela ARSESP para este trabalho; e

II – A baixa e transferência de ativos será efetuada de acordo com o valor registrado na base de remuneração formada."

14.2. Deliberação nº 395/2013 (aprova manual de contabilidade regulatória e plano de contas regulatório para o setor de saneamento)

14.2.1. Instruções contábeis

"5.3.8 Imobilizado

(...)

O registro dos bens concedidos, objeto de concessão, está definido na contabilidade regulatória de forma a atender a Deliberação ARSESP 156/2010. Dessa forma, os ativos relativos à concessão para o balanço regulatório, estarão registrados no Ativo Imobilizado.

O ativo imobilizado, objeto desta instrução, compreende ainda os ativos tangíveis que:

- (a) são mantidos por uma entidade para uso na produção ou na comercialização de seus serviços, ou para finalidades administrativas;
- (b) têm a expectativa de serem utilizados por mais de doze meses;
- (c) haja a expectativa de auferir benefícios econômicos em decorrência da sua utilização; e
- (d) possa o custo do ativo ser mensurado com segurança.

(...)

O custo de um bem do imobilizado compreende:

- (a) **preço de compra**, inclusive impostos de importação e impostos não-recuperáveis sobre a compra, deduzidos de descontos comerciais e abatimentos;
- (b) custos diretamente atribuíveis para instalar e colocar o ativo em condições operacionais para o uso pretendido;
- (c) custo estimado para desmontar e remover o ativo e restaurar o local no qual está localizado, quando existir a obrigação futura para a entidade."

14.3. Deliberação nº 321/2012

“Art. 1º - Determinar que os procedimentos para cálculo da depreciação ou cálculo da amortização dos ativos relativos aos exercícios de 2010 e de 2011, especificamente aqueles relacionados aos bens necessários à prestação dos serviços pela Sabesp, para fins regulatórios, sejam mantidos, inclusive seus registros, e contabilização, de acordo com as regras adotadas para o fechamento dos Demonstrativos de Balanço até o ano de 2009, ou seja, anteriores à **transição às normas internacionais de contabilidade.**”

14.4. Deliberação nº 2/2008

“Art. 2º A SABESP enviará à ARSESP, em até 15 (quinze) dias da data de publicação do convênio de cooperação que originou o contrato de programa para a prestação dos serviços, cópias dos documentos abaixo relacionados:

(...)

IV – Inventário de bens e direitos afetos à prestação dos serviços no município

(...)

Art. 3º Quando a prestação de serviços de saneamento básico no município for realizada por concessionário privado, a partir de contrato de concessão, o concessionário enviará à ARSESP, em até 15 (quinze) dias da data da publicação do convênio de cooperação que atribuiu à agência a regulação e/ou fiscalização dos serviços prestados, cópias dos seguintes documentos:

(...)

IV - No caso de contratos de concessão celebrados na vigência da Lei Federal n.º 11.445/2007, adicionalmente cópias dos seguintes documentos:

(...)

c) Inventário de bens e direitos afetos à prestação dos serviços no município”

15. ARSP (ES)

15.1. Resolução nº 34/2020

“Art. 1º. Estabelecer, na forma desta Resolução, as diretrizes do regime tarifário, a metodologia de definição da base de remuneração regulatória e do procedimento de levantamento físico dos ativos no processo de revisão tarifária destes serviços. Art. 2º. O regime tarifário será definido com base na metodologia price-cap (preços teto), com o objetivo de promover a eficiência, eficácia e inovação tecnológica dos serviços, permitindo a apropriação social dos ganhos de produtividade das prestadoras e os investimentos necessários para a universalização dos serviços.

Art. 7º. Fica aprovado o “Manual da Base de Remuneração Regulatória”, que estabelece a forma de definição da base de remuneração regulatória utilizada para o processo de revisão

tarifária dos serviços públicos regulados de saneamento básico, assim como os critérios a serem observados no procedimento de levantamento físico dos ativos.”

15.2. Manual da base de remuneração regulatória

“1. DO OBJETO

Este documento tem por objetivo determinar a metodologia e os critérios adotados pela Agência de Regulação de Serviços Públicos – ARSP para a determinação da BRR – Base de Remuneração Regulatória a ser aplicada nos processos de Revisão Tarifária das prestadoras de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios conveniados, assim como os critérios de levantamento físico dos ativos e a metodologia para reconhecimento dos investimentos realizados no âmbito das concessões.

(...)

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

A BRR – Base de Remuneração Regulatória corresponde ao conjunto dos ativos, físicos ou intangíveis, oriundos dos investimentos prudentes, necessários para a prestação do serviço público regulado de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Como trata-se de uma definição sob o ponto de vista regulatório, o grande desafio está em determinar quais são os investimentos que devem ser efetivamente remunerados.

(...)

3. DA PROPOSTA DE MODELO REGULATÓRIO

3.1. DA METODOLOGIA REGULATÓRIA A SER ADOTADA

Para a apuração da Base de Remuneração Regulatória (BRR) da Concessionária aos efeitos da Revisão Tarifária, foi definida a utilização do enfoque de capital físico, com opção de valorização pelo método do Valor Novo de Reposição (VNR) dos ativos. Por se tratar de uma metodologia avançada e eficiente, que incorpora as novas tecnologias no mercado, o VNR foi escolhido para esta finalidade.

O VNR é igual ao valor de um bem novo, idêntico ou similar ao avaliado, obtido através de cotações de mercado, considerando-se também os custos de frete, instalação, impostos e outros que representem a sua completa reposição.

Atualmente, o VNR é utilizado como método de valoração de ativos das agências reguladoras estaduais referência como ARSESP (São Paulo), ADASA (Distrito Federal) e AGEPAR (Paraná), sendo bastante conhecido no setor elétrico, utilizado pela ANEEL há mais de 10 anos para valorar os ativos de todas as distribuidoras de energia elétrica no Brasil.

Uma de suas principais vantagens está na previsão de valores eficientes de ativos, o que gera um benefício tanto para a concessionária quanto para o usuário que arcará com a tarifa do serviço. Por exemplo, suponhamos o caso onde a concessionária tenha na sua base

de ativos diferentes tipos de hidrômetros, alguns mais antigos e outros mais modernos, sendo que ambos desempenham as mesmas funcionalidades, porém os hidrômetros novos apresentam menores preços no mercado. Com o VNR, todos estes equipamentos serão avaliados com o valor do hidrômetro novo. Esta situação, além de ser justa (pois caso um hidrômetro velho seja substituído, será por um novo), incorpora eficiência no serviço e evita que o usuário pague mais caro por uma tecnologia antiquada ou já inexistente. Por sua vez, a Concessionária garantirá que todos os custos que incorreu para colocar aquele hidrômetro (frete, componentes menores, instalação, dentre outros) sejam remunerados, conforme será detalhado na equação do VNR.

O VNR também prevê avaliar os sistemas construtivos, o que evita práticas ineficientes de construção, e por conseguinte, investimentos inapropriados.

Além disso, a metodologia proposta se destaca por gerar um banco de preços, isto é, uma listagem dos ativos existentes na concessionária para prestação dos serviços, com seus respectivos preços. Estes valores, que devem ser homologados pela Agência, permitindo assim garantir preços adequados, representa a realidade de preços da empresa. Cada concessionária, por seu tamanho, localização e demais características, possui poderes de compras e negociação diferentes, o que impacta diretamente no valor dos ativos.

(...)

3.2.2. DOS CRITÉRIOS PARA INCLUSÃO DOS BENS NA BASE DE REMUNERAÇÃO REGULATÓRIA

3.2.2.1. Quanto à classificação dos bens entre Tangíveis e Intangíveis

De acordo com a classificação contábil atual, os bens atrelados aos contratos de concessões são classificados no balanço como intangíveis, uma vez que estão vinculados a um contrato que possui um período definido, que neste caso, é o período de concessão dos serviços de um determinado município à concessionária que opera os sistemas de abastecimento de água ou esgotamento sanitário. Os investimentos da companhia não relacionados diretamente com os contratos de concessão são classificados como bens tangíveis.

Nos relatórios a serem apresentados todos os ativos deverão conter a classificação como tangíveis ou intangíveis.

3.2.2.2. Quanto à elegibilidade

Todos os ativos vinculados à concessão deverão ser avaliados e classificados em elegíveis e não elegíveis, observando o seguinte critério:

São elegíveis para inclusão na Base de Remuneração Regulatória os bens que, concomitantemente:

- Estejam efetivamente em utilização para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nas atividades administrativas, de

comercialização, captação de água bruta, adução, tratamento, reservação e distribuição de água, coleta, tratamento e disposição final de águas residuais;

- Encontrem-se registrados no patrimônio e na contabilidade da concessionária.

Na verificação dos critérios de elegibilidade, para inclusão na BRR, será efetuada uma análise qualificada da utilização do ativo, quanto à sua necessidade e conveniência para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário.

Os ativos que não estiverem em operação na data base do laudo de avaliação, serão considerados como não elegíveis, à exceção dos equipamentos de reserva técnica ou dos ativos que estiverem em manutenção corretiva ou preventiva, desde que a data de inatividade do ativo não ultrapasse o período de 60 (sessenta) dias da data base do laudo de avaliação. Em todo caso, a Concessionária deverá dispor de documentos contemporâneos que comprovem tal condição.

No caso de imóveis operacionais, a Concessionária deve possuir documentação que comprove a titularidade do referido bem. Os imóveis em processo de regularização poderão ser considerados na BRR desde que atendam as condições descritas a seguir: (i) ser elegível; (ii) estar registrado na contabilidade; (iii) existir documentação comprobatória da aquisição pela Concessionária e (iv) existir documento comprobatório que o processo de registro de titularidade da propriedade foi iniciado e encontra-se em andamento.

Os ativos de propriedade da Concessionária que estejam localizados em imóveis de propriedade de terceiros, desde que se encontrem a serviço da atividade de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, e cumpram os demais requisitos de elegibilidade, serão identificados e considerados como elegíveis.

(....)

3.6. DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO PATRIMONIAL

A metodologia a ser utilizada para valorar a base de remuneração regulatória (BRR) é conhecida como Valor Novo de Reposição (VNR). Uma vez calculado o VNR dos ativos, será deduzido destes valores a sua depreciação, tendo como base de cálculo o percentual de depreciação contábil do bem. Neste sentido, todos os bens utilizados para formar a BRR deverão ser conciliados com os registros contábeis da Concessionária, para que se possa extrair a depreciação a ser aplicada à cada ativo.

3.6.1. DO VALOR NOVO DE REPOSIÇÃO - VNR

Pelo método do **Valor Novo de Reposição - VNR**, cada ativo existente é valorado pela estimativa dos custos necessários para sua completa reposição por ativos novos que efetuem as mesmas funções, tenham a mesma capacidade e prestem um serviço de mesma qualidade. O Valor Novo de Reposição será obtido pela aplicação da seguinte expressão:

Equação 6: Valor Novo de Reposição (VNR)

$$VNR = EP + CA + JOA_{reg}$$

Onde:

- EP = Equipamento principal: corresponde ao valor do equipamento principal.
- CA = Custo Adicional de Instalação: são os custos referentes ao conjunto de componentes acessórios vinculados a um determinado equipamento principal, representados pelos serviços ou materiais necessários para colocação do ativo em operação, não compreendidos nos conceitos de equipamento principal.
- JOA_{reg} = Juros sobre Obras em Andamento: Os juros sobre obras em andamento são definidos para fins regulatórios e calculados através do custo médio ponderado de capital (weighted average cost of capital - WACC) após impostos.

As metodologias de avaliação devem seguir as normas do IBAPE – Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia, e da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, particularmente...”

16. ATR (TO)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

17. ACFOR (Fortaleza – CE)

17.1. Resolução nº 9/2011 (normas de contabilidade regulatória para serviços de água e esgoto)

17.1.1. Disposições gerais

“Art. 4º - As disposições pertinentes à Contabilidade Regulatória visam ao alinhamento das práticas contábeis adotadas pelo prestador dos serviços de abastecimento de água e/ ou de esgotamento sanitário às necessidades da regulação, objetivando fortalecer a credibilidade da informação, **subsidiar o acompanhamento da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro** e fundamentar estudos que favoreçam a modicidade tarifária.”

17.1.2. Controle patrimonial

“Art. 14 - O **Ativo Imobilizado** consiste nos bens corpóreos destinados à manutenção das atividades do PRESTADOR DE SERVIÇOS, inclusive os decorrentes de operações que transfiram ao prestador os benefícios, riscos e controle desses bens.

Art. 15 - O PRESTADOR DE SERVIÇOS deverá organizar e manter registro de inventário dos bens vinculados à prestação dos serviços.

§ 1º - O prestador de serviços manterá sistema de controle patrimonial dos bens vinculados aos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, bem como das obras em andamento, e os bens utilizados para uso geral.

§ 2º - O registro e o inventário de bens vinculados à prestação dos serviços que são de uso compartilhado e que beneficie mais de um Município deverão receber controle específico

pelo PRESTADOR DE SERVIÇOS e deverá ser informado de forma detalhada à Autarquia Reguladora, quando solicitado.

§ 3º - Na hipótese dos parágrafos anteriores, o inventário do Ativo Imobilizado deverá ser disponibilizado, quando solicitado, à Autarquia Reguladora.

Art. 16 - O controle patrimonial é fundamental para **garantir a avaliação dos ativos**, a depreciação, a apuração do custo de capital e das movimentações físicas dos ativos operacionais, com **destaque ao controle de bens reversíveis** pelo PRESTADOR DE SERVIÇO.

Art. 17 - O Ativo Imobilizado deverá ser controlado por Município, segregando-se as informações em sistema de abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário e bens de uso geral, diferenciando-se o Ativo Imobilizado técnico, o Ativo Imobilizado administrativo e as obras em andamento.

Art. 18 - No sistema de abastecimento de água, deverão ser realizados os controles segregados dos ativos empregados na captação de água, produção de água tratada e distribuição de água tratada.

Art. 19 - No sistema de esgotamento sanitário, devem ser realizados os controles segregados dos ativos empregados na coleta, tratamento e disposição final.

Art. 20 - Todos os bens que forem constituídos, total ou parcialmente, a partir de recursos de terceiros devem ser controlados separadamente.

§ 1º - Na assinatura do contrato de delegação, os **bens afetos à prestação dos serviços**, que serão transferidos ao patrimônio do prestador de serviços, deverão ser realizados mediante **prévia avaliação, devendo ser controlados pelo sistema patrimonial** por Município.

(...)

§ 3º - O **Poder Concedente tem direito de reverter os bens** em quaisquer das hipóteses de extinção previstas no contrato de delegação, devendo ser reconhecidos os efeitos contábeis pertinentes.

§ 4º - A reversão dos bens ocorrerá com o pagamento, pelo Poder Concedente, das parcelas dos investimentos vinculados aos bens adquiridos pelo PRESTADOR DE SERVIÇOS, ainda não amortizados ou depreciados, observadas as competências e as proporções respectivas, sendo reconhecidos os efeitos contábeis pertinentes.

Art. 21 - O controle patrimonial deverá contabilizar, principalmente:

I - As aquisições de bens móveis e imóveis destinados à execução das atividades do prestador de serviços;

II - Os gastos com benfeitorias realizadas em bens de terceiros; III - Os recebimentos de qualquer bem utilizado para a operação da entidade em forma de doação;

IV - Recebimento em forma de transferência do Ativo Imobilizado antes registrado em Imobilizado em Andamento;

V - Contabilização dos gastos realizados em ativo de futura utilização (Imobilizado em Andamento);

VI - Reforma que aumente a vida útil de imobilizado adquirido.

(...)

Art. 26 - Os **custos de imobilização** deverão considerar o preço de compra, inclusive impostos, e os custos diretamente atribuíveis para instalar e colocar o ativo em condições operacionais para o uso.

§ 1º - O reconhecimento dos custos de imobilização no valor contábil do bem do Ativo Imobilizado cessa quando o bem é instalado e está em condições de operação.

§ 2º - Quando o valor recuperável do Ativo Imobilizado for menor que o valor contábil deverão ser reconhecidos os efeitos contábeis pertinentes.

§ 3º - Quando realizados rateios de custos para incorporação aos custos de bens e instalações para fins de imobilização, estes deverão ser realizados de forma clara e transparente, devendo a metodologia utilizada ser submetida à análise da Autarquia Reguladora.

Art. 27 - O valor contábil do Ativo Imobilizado deve ser revisado periodicamente, observando normas e práticas contábeis pertinentes.”

17.1.3. Auditoria e certificação

“Art. 38 - A certificação da contabilidade e dos investimentos a serem realizados pela Autarquia Reguladora visa atestar o empenho do prestador de serviços em assegurar os padrões de qualidade e transparência da informação contábil, bem como a gestão eficaz dos custos e dos recursos investidos.

Parágrafo único - De acordo com o artigo 42 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, os **valores investidos em bens reversíveis pelo prestador de serviços constituirão créditos perante o Poder Concedente**, sendo os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos **anualmente auditados e certificados pela Autarquia Reguladora.**”

18. AGERSA (ES)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

19. AGIR (SC)

19.1. Resolução nº 1/2015 (estabelece procedimento de revisão ordinária do contrato de concessão de esgotamento sanitário em Blumenau)

“Art. 3º. A aferição dos investimentos realizados pela Concessionária no âmbito do Contrato de Concessão observará o procedimento estabelecido neste artigo.

§1º Após o início da operação do bem reversível implantado pela Concessionária, esta deverá encaminhar à AGIR a seguinte documentação:

I. Cadastro técnico das obras (As built);

II. Nota fiscal de entrega de equipamentos ou outros bens adquiridos pela Concessionária; e

III. Relatório fotográfico destacando as principais características do bem, seu local de instalação e outras informações que a Concessionária considerar relevantes.

§2. - Recebida a documentação da Concessionária, a AGIR, no prazo de 20 (vinte) dias, vistoriará o bem reversível e analisará as notas fiscais correspondentes visando a:

I. constatar a efetiva realização do investimento; e

II. aferir o valor efetivamente investido pela Concessionária em referido bem.

§3º A AGIR deverá cientificar o SAMAE de Blumenau e a Concessionária do horário e data da vistoria dos bens, bem como da análise das notas fiscais, permitindo-lhes acompanhar o processo de aferição dos investimentos.

§4º A Concessionária deverá atualizar o Inventário de Bens Reversíveis por ela mantido conforme os resultados da aferição de investimentos realizada pela AGIR.

§5º A não realização da vistoria no prazo constante do §2º implicará na aceitação do investimento realizado, salvo pedido de prorrogação justificado por igual período e ou para o atendimento ao disposto no artigo 4º, pelo período necessário”

19.2. Minuta conjunta para procedimentos contábeis regulatórios

Ver item 31 abaixo.

20. AGR (Tubarão - SC)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

21. AGRF – DAEA

21.1. Resolução nº 1/2013 (condições gerais para a prestação dos serviços de água e esgoto)

21.1.1. Cadastro de redes e instalações

“Art. 6º A CONCESSIONÁRIA deverá ter implantado um sistema informatizado do Cadastro de Redes e Instalações, com base em um Sistema de Informação Geográfica – SIG, com

capacidade para receber e emitir informação gráfica, numérica e alfanumérica, com plotagem e impressão de resultados

(...)

Art. 9º A CONCESSIONÁRIA submeterá à aprovação da ENTIDADE REGULADORA o Programa de Cadastro de Redes e Instalações, que deverá ser compatível com o Sistema de Cadastro dos Bens Reversíveis, devendo conter, no mínimo:”

21.1.2. Auditoria e avaliação de bens

“Art. 101. A CONCESSIONÁRIA deverá manter registros, arquivos e outros meios de armazenar informação, em qualidade e quantidade necessárias, para facilitar o eficiente manejo da CONCESSÃO. Deverá, também, prover completa informação à ENTIDADE REGULADORA, aos USUÁRIOS e a terceiros habilitados sobre o desenvolvimento da sua atividade, a qualidade do serviço e forma de acesso ao mesmo.

(...)

§2º Os registros deverão incluir bens de superfície e subterrâneos, com grau detalhado que possibilite o completo conhecimento da sua existência, localização e estado.

(...)

Art. 103 Exceto em relação aos critérios especificamente definidos neste Regulamento, a informação sobre receitas, custos, gastos, ativos e passivos que a CONCESSIONÁRIA deverá disponibilizar será elaborada aplicando os princípios contábeis geralmente aceitos.

Art. 104 Com o objetivo de facilitar a administração eficiente da CONCESSÃO, redigir relatórios e facilitar a realização de auditorias, os registros deverão ser mantidos sempre atualizados pela CONCESSIONÁRIA, de forma que possam ser consolidados periodicamente para fornecer uma imagem real e abrangente da sua gestão.

Parágrafo único. Nos casos em que não houver informação disponível ou a mesma não for suficiente para manter adequadamente atualizado o inventário de bens, a CONCESSIONÁRIA deverá tomar as providências necessárias para obtenção dos dados requeridos.

Art. 105 Os Cadastros de Redes e Instalações e de USUÁRIOS deverão ser postos à disposição da ENTIDADE REGULADORA imediatamente após sua implantação.

(...)

Art. 109 Os métodos para avaliar o estado, funcionamento, e rendimento dos bens deverão obedecer a critérios técnicos previamente aceitos pela ENTIDADE REGULADORA, sendo que a avaliação não poderá atingir valor inferior ao do saldo contábil registrado no balanço”.

22. AMAE (Joinville - SC)

22.1. Resolução nº 5/2005 (estabelece plano de contas padrão)

“10.30.03 Imobilizado: Registra o montante dos direitos que tenham por objetivo bens destinados a manutenção das atividades da empresa ou exercícios com essa finalidade. Representa os investimentos de caráter permanente, destinados a assegurar a companhia a consecução de seus objetivos sociais, efetuados em instalações técnicas integrantes de sistemas de água e de esgotos em operação e em bens de uso administrativo, com seus correspondentes correções monetárias”.

22.2. Resolução nº 32/2010 (revogada pela Resolução nº 55/2015)

“Art. 1º - Fica estabelecido o Programa de Auditoria dos Bens do Ativo Imobilizado e Ativo Intangível da Companhia Águas de Joinville.

Art. 2º - O Programa de Auditoria Contábil tem por objetivo estabelecer os critérios, os parâmetros e a forma como as informações referentes aos ativos deverão ser tratadas pela Companhia Águas de Joinville e remetidas à AMAE.

Art. 3º - Os bens referentes ao Contrato de Concessão nº 363/2005 deverão ser reavaliados por empresa habilitada, no mínimo uma vez a cada 4 anos até o fim da concessão, a começar pelo ano de 2010.”

22.3. Resolução nº 55/2015

22.3.1. *Cadastramento de rede*

“Art. 4º - O PRESTADOR DE SERVIÇOS deverá manter sistemas de registro, armazenamento de informações inerentes às suas atividades, em qualidade e quantidade necessárias, as quais deverão ser disponibilizadas à AGÊNCIA REGULADORA.

§1º-Os sistemas de registro e arquivo de informações deverão garantir, no mínimo:

I -salvaguada das informações;

II -possibilidade de atualização sistemática e permanente;

III –acessibilidade.

§2º - Serão mantidos registros adequados e completos de informações técnicas, comerciais, econômico-financeiras e administrativas.

§3º - Os registros dos ativos deverão incluir bens de superfície e subterrâneos, com grau de detalhamento que possibilite o completo conhecimento da sua existência, localização e estado.

§4º - Os registros deverão incluir cadastros comerciais e técnicos, projetos executados (as built), assim como históricos de construção, reparação e manutenção e outros elementos

que facilitem o controle da gestão dos serviços pela AGÊNCIA REGULADORA, pelo próprio PRESTADOR DE SERVIÇOS e pelo PODER CONCEDENTE.

§5º - O PRESTADOR DE SERVIÇOS deverá realizar o cadastramento físico georreferenciado de todos os elementos do sistema público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo as informações incluídas no cadastro físico-comercial, o qual deverá estar vinculado ao Sistema Municipal de Informações Geográficas (SimGEO) da Prefeitura Municipal de Joinville.

Art.5º-O PRESTADOR DE SERVIÇOS disponibilizará à AGÊNCIA REGULADORA, acesso em tempo real (on-line) aos sistemas comerciais e operacionais existentes e outros que venham a ser implantados.”

22.3.2. Avaliação de bens reversíveis

“Art. 6º Os bens afetos à Concessão deverão ser avaliados pela concessionária atendendo aos dispositivos das leis vigentes e encaminhados a Agência Reguladora, em até 30 dias após a emissão do laudo, da seguinte forma:

§1º - A avaliação dos bens afetos anteriores à outorga deverá ser realizada observando os critérios da legislação vigente, mantendo a mesma estrutura e histórico da Avaliação Patrimonial realizada em 2004, conforme segue:

Volume 01: Avaliação dos Terrenos;

Volume 02: Avaliação das Edificações e Obras Cíveis;

Volume 03: Avaliação de Máquinas e Equipamentos.

§2º -O PRESTADOR DE SERVIÇOS deverá manter o registro dos bens adquiridos após a outorga atualizados, conforme modelo especificado, e encaminhar à AGÊNCIA REGULADORA, até o dia 20 de janeiro do ano subsequente.

Art. 7º A qualquer momento a AGÊNCIA REGULADORA poderá realizar quaisquer procedimentos fiscalizatórios referentes aos bens afetos à concessão.”

23. AMAE (Belém – PA)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

24. ARES – PCJ (SP)

24.1. Minuta conjunta para procedimentos contábeis regulatórios

Ver item 31 abaixo.

25. ARIS (SC)

25.1. Resolução nº 19/2019

“Art. 141. O prestador de serviços manterá as informações referentes aos sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário organizadas e atualizadas, sendo obrigatório:

(...)

III - cadastro técnico das redes, contendo localização, diâmetro, extensão e tipo de material das tubulações;

IV – cadastro técnico dos equipamentos eletromecânicos existentes no sistema, incluindo sobressalentes, contendo datas de fabricação, aquisição e instalação, bem como marca, modelo e demais especificações técnicas; e

V - registro sobre as condições de operação das instalações dos sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.”

25.2. Minuta conjunta para procedimentos contábeis regulatórios

Ver item 31 abaixo.

26. ARPF (Porto Ferreira - SP)

26.1. Instrução Normativa nº 2/2015

26.1.1. *Envio de informações à agência reguladora*

“Art. 5º - As informações deverão ser encaminhadas, da forma e com a periodicidade definidas a seguir:

Parágrafo 1º. No prazo de 30 dias, a partir da vigência desta norma:

(...)

V - Inventário de bens e direitos afetos a prestação dos serviços, incluindo, entre outras informações, a sua titularidade;

26.1.2. *Contabilidade regulatória*

“Art. 10º. A ARMPF definirá um Plano de Contas Padrão aplicável a cada um dos serviços regulados que, prezando a diversidade de natureza jurídica dos respectivos prestadores dos serviços, permita o controle patrimonial e econômico-financeiro.

Art. 11º. O Plano de Contas Padrão, que servirá de base para a remessa das Demonstrações Contábeis, deverá ser utilizado pelos prestadores dos serviços a partir do primeiro dia útil do exercício financeiro imediatamente subsequente à sua definição pela ARMPF.

Parágrafo único: A definição do Plano de Contas Padrão deverá observar uma anterioridade mínima de 180 (cento e oitenta) dias para sua vigência, visando proporcionar ao prestador de serviços tempo hábil para as adequações necessárias.

Art. 12º. Juntamente com o Plano de Contas Padrão será definido pela ARMPF o modelo do balancete analítico mensal.”

27. ARSAEG (Guaratingueta – SP)

Não disponibiliza normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

28. ARSBAN (Natal – RN)

28.1. Resolução nº 2/2018

““Art. 2º Para efeitos da presente resolução, são aplicáveis as seguintes definições: (...)

II - Base de Ativos Regulatória (BAR): conjunto de elementos econômicos destinados a operação e prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

(...)

IV - Base de Remuneração Regulatória (BRR): corresponde ao valor projetado dos recursos investidos pela concessionária em infraestrutura de prestação de serviços (inclusive para o apoio produtivo), somado os ativos circulantes necessários para honrar as obrigações de curto prazo;

(...)

XI - Investimentos Planejados: investimentos a serem aplicados pela concessionária na expansão dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, durante a vigência da resolução de revisão tarifária;

XII - Investimentos Reconhecidos: investimentos planejados devidamente reconhecidos como ativos regulatórios pela Agência Reguladora, correspondentes ao valor dos recursos investidos pela concessionária em ativos elegíveis na proporção de sua utilização operacional e capital circulante para possibilitar a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário durante o transcorrer do ciclo tarifário;”

“Art. 7º A Base de Ativos Regulatória (BAR) e a Base de Remuneração Regulatória (BRR) serão validadas somente após a análise e aprovação pela Agência Reguladora.

§ 1º Serão reconhecidos como BAR e BRR os investimentos tidos como elegíveis pela Agência Reguladora.

§ 2º Ficam assegurados como componentes da BAR e BRR os investimentos previamente estabelecidos em contrapartida do Programa Sanear ou outros programas já existentes (antes do Decreto Municipal nº 11.447, de 28 de Dezembro de 2017), e aqueles em conformidade com o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), relativos a Natal.

§ 3º Ficam excluídos da BAR e BRR a parcela dos investimentos realizada com recursos não onerosos”

“Art. 12 Caberá à Agência Reguladora confirmar o reconhecimento dos investimentos planejados, podendo glosar aqueles que não forem como tal devidamente reconhecidos”

28.2. Nota Técnica nº 1/2018 (Anexa à Resolução nº 2/2018)

“A base de ativos regulatórios se refere à medida do valor líquido dos ativos regulados de uma concessionária e utilizados na regulação dos preços dos serviços prestados como um dos componentes da base de remuneração do investimento (...)

Como mecanismo de indução à eficiência, somente os investimentos prudentes e não ociosos devem ser remunerados via inclusão na base de remuneração regulatória. Para estabelecer a Base de ativos regulatórios reconhecidos, o primeiro desafio é a escolha de um procedimento de mensuração mais adequado.

Os critérios de mensuração de Base de ativos regulatórios mais difundidos são:

(...)

Um segundo desafio está associado à elegibilidade dos ativos regulatórios, no geral, são ativos elegíveis que estão de forma direta ou indireta vinculados à Produção de Água; Distribuição de Água; Coleta de Esgotos e Tratamento de Esgotos. Ativos da administração e comercialização da concessionária, também podem ser classificados como elegíveis por atenderem indiretamente aos serviços prestados com atividades não operacionais, desde que: I) Sejam incontestavelmente necessários e estejam estritamente vinculados à prestação dos serviços; II) exista um índice de aproveitamento da utilização do bem nas funções administrativas e/ou comerciais; III) que seja possível à distribuição do ativo nas localidades e nos serviços prestados; e; IV) não pertença a uma estrutura administrativa e/ou comercial superdimensionada e/ou ociosa.

Não são elegíveis, os ativos não vinculados às atividades ordinárias da concessão, tais como, bens cedidos ou utilizados por outra concessionária ou terceiros; bens desocupados; bens desativados, bens mantidos para alienação etc.

Como prática usual de outras agências reguladoras (Ex. ARPE), também não são elegíveis os ativos que não atendam, pelo menos, um dos requisitos: I) Estar registrado na contabilidade da concessionária; II) Existir documentação que comprove a aquisição; III) Apresentar documentação de titularidade de propriedade em processo de regularização; e; IV) Desprover, temporariamente, de registros na contabilidade da concessionária (por falta de requisitos mínimos formais), mas que estejam em efetiva e comprovada operação nos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

(...)

A base de ativos regulatórios reconhecida pela agência reguladora para pleito de revisão tarifária da CAERN do ciclo 2013-2017 foi baseada no conceito estabelecido no inciso VII do art. 1º da Resolução nº 001/2013 – ARSBAN, que os investimentos reconhecidos são “investimentos planejados devidamente reconhecidos como tal pela Agência Reguladora, correspondentes ao valor dos recursos investidos pela empresa, em ativos fixos e circulantes, para possibilitar a prestação dos serviços de água e esgoto durante o transcorrer do ciclo tarifário”.

Com base nas diretrizes da Resolução nº 001/2013 – ARSBAN, a CAERN apresentou uma composição de ativos regulatórios no pleito de revisão tarifária do ciclo 2013-2017 avaliada pelo método do custo histórico corrigido pelo IPCA, como uma aproximação ao custo de reposição. Nestas circunstâncias, a base foi aprovada por ser a melhor informação possível disponível.

Conforme já comentado, em 28/12/2017 foi aprovado o plano municipal de saneamento básico do município do Natal, com metas prioritárias que norteiam os investimentos “prudentes”. Na mesma direção, o Art. 3º da resolução 001/2018– ARSBAN, condicionou futuras alterações tarifárias para o município do Natal à apresentação da Base de Ativos Regulatórios pela CAERN e aprovação referida base pela agência reguladora.

Para ampliar as informações da BAR, a CAERN abriu o processo licitatório de concorrência nacional nº 005-2018 com o seguinte objeto: Contratação de empresa especializada para execução de inventário patrimonial dos bens patrimoniais da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN, bem como conciliação dos registros contábeis, cadastros técnicos dos sistemas de água e esgoto, cadastro imobiliário, cadastro comercial, cadastro patrimonial, plantas globais, inclusive com atualização das informações para todos estes cadastros; saneamento das sobras físicas e contábeis e Laudo de Base de Ativos Regulatórios

No termo de referência da licitação nº 005-2018 faz constar o levantamento de variáveis sobre os bens do ativo da concessionária como: descrição; localização; vida útil; bens sucateados; valoração atualizada (VNR); depreciação; amortização; origem dos recursos (onerosa e não onerosa); juros sobre obras; elegibilidade regulatória (elegíveis e não elegíveis); Índice de aproveitamento; BAR bruta e BAR Líquida; entre outras necessárias para um ambiente regulado. No mesmo termo de referência também estão previstas discussões com a Agência Reguladora no decorrer dos trabalhos. Esse processo é um grande avanço e permitirá à ARSBAN estruturar uma resolução específica aplicável para mensuração da base de remuneração regulatória.

(...)

Custo de reposição otimizado depreciado ou valor novo de reposição otimizado depreciado (VNRD) é o critério de mensuração da BAR mais indicado para atender as necessidades regulatórias e converge com critério adotado no pleito tarifário 2013-2017,

contudo outro critério pode ser utilizado, conforme avanço do acompanhamento da execução do inventário da CAERN;”

29. ARSEP (Mauá - SP)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

30. ARSETE (Teresinha – PI)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

31. ARSIB (MG)

31.1. Minuta de Procedimentos Contábeis (Julho de 2020)

31.1.1. *Gastos regulatórios*

“c) investimentos regulatórios: referente a toda destinação de recurso financeiro que promova o acréscimo ao ativo regulatório, principalmente a fim de cumprir as previsões do Plano Municipal de Saneamento Básico, além de dispêndios visando à adequação, à qualificação e à atualização dos sistemas, desde que tecnicamente justificáveis. Para fins de apuração, os investimentos regulatórios são registrados como onerosos e não onerosos:

- investimentos onerosos: referente aos valores dos ativos a serem remunerados via tarifa, observada a origem do recurso financeiro (recursos próprios ou via empréstimo);

- investimentos não onerosos: referente aos valores dos ativos para os quais não cabe remuneração financeira ao agente financiador, observada a origem do recurso financeiro (recurso de origem pública).

(...)

São considerados investimentos regulatórios, dentre outros:

- a) investimentos destinados à ampliação de cobertura dos serviços prestados;
- b) manutenção dos sistemas operacionais e comerciais;
- c) melhorias e atualização das condições de prestação dos serviços (eficiência);
- d) previsões para gestão de perdas.”

Obs.: A minuta também define o que são gastos não regulatórios

31.1.2. *Ativo imobilizado regulatório*

“O ativo imobilizado regulatório é aquele tangível que pode ser empregado em outra atividade após o final da concessão e podem ser vendidos a terceiros, como imóvel comercial e veículos. Quando ele não atende às premissas anteriores, é conceituado como Ativo Intangível, que é reversível ao poder concedente e deve ser amortizado ao longo do contrato, isto é, o prestador possui direito de uso e não de propriedade.

Conceituam-se nesses casos as redes de água, esgoto, ETA, ETE, elevatórias, reservatórios e outros. Quando, ao final do contrato, devido à vida útil do ativo ser superior ao seu tempo, **e não ocorrendo a amortização, denomina-se Ativo Financeiro.**

(...)

7.1.4.1 Reconhecimento

Um item imobilizado deve possuir uma base de valor confiável, **sendo mensurado com segurança a seu custo inicial e aos subsequentes**, os quais são os custos para reformá-lo ou para substituição de partes, na perspectiva de benefícios econômicos futuros ou potenciais geradores de serviço, constituindo uma parte complementar do bem, que deve ser depreciada separadamente da inicial ou com um novo critério de depreciação.

Uma redução patrimonial deve ser aplicada quando não ocorre a geração de benefícios futuros na reforma ou na substituição de partes. Dentre outros, são caracterizados como ativos de infraestrutura que não possuem utilização alternativa, pelo nível de especialização da atividade.

7.1.4.2 Mensuração

O órgão ou a entidade deve admitir os efeitos do reconhecimento inicial dos ativos e, após isso, adotar os procedimentos de mensuração pelo seu valor justo ou de custo (incluindo até mesmo um ativo imobilizado que foi doado) e não considerar despesas administrativas e gastos indiretos para contabilizar a mensuração.

Os custos incorridos durante o período em que o ativo ainda não está sendo utilizado nem operado a uma capacidade inferior à sua capacidade total não são incluídos no seu valor contábil.

Como a atividade de saneamento, por sua vez, pode exigir ativos especializados, como ETAs, ETEs, elevatórias, entre outros, talvez seja difícil uma comparação e, por conseguinte, poderiam perfazer a mensuração após o reconhecimento do ativo a atribuição de um preço justo baseado no valor de replicação do bem, da reposição do depreciado ou ainda do custo para a restauração.

7.1.4.3 Reavaliação do Ativo Imobilizado

Quando ocorrem divergências entre o valor contábil e o valor justo, há a necessidade de uma reavaliação do ativo imobilizado. A frequência dessa reavaliação depende necessariamente se o ativo difere significativamente o seu valor de um ano para o outro, mas poderia ser trienal, quinquenal ou em período superior, a depender da necessidade. O reconhecimento facultativo de diminuições ou aumentos em uma reavaliação não mais será permitido a contar do ano de 2021.

7.1.4.4 Depreciação

A depreciação, que corresponde à perda do valor dos direitos que têm por objeto bens físicos sujeitos à desgaste ou à perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência, terá início a partir do momento em que um ativo imobilizado estiver disponível para uso. As causas que podem influenciar na redução do valor do ativo à título de depreciação são a existência de duração limitada, o prazo legal ou prazo contratualmente limitado.

A identificação das circunstâncias da depreciação deve estar prevista no resultado do prestador de serviço, por meio de uma variação patrimonial diminutiva (VPD), quando tal prestador aplica a contabilidade pública em sua escrituração; ou será lançada como uma despesa de depreciação, diretamente na Demonstração do Resultado do Exercício, quando de prestadores privados.

No momento da disponibilidade do ativo para uso, a apuração do valor depreciado deve ser mensal, devendo-se utilizar o método linear das quotas constantes, visto que tal método gera informações consistentes e comparáveis. Nesse método, divide-se o valor depreciável do ativo (o qual corresponde ao seu valor contábil subtraído do valor residual) pelo seu tempo de vida útil estimado. O valor resultante de tal operação será a variação patrimonial diminutiva (VPD) mensal à título de depreciação para os prestadores públicos, assim como também será a despesa de depreciação para os prestadores privados.

Salienta-se também que, para bens de patrimônio cultural, terrenos, ou semelhantes, não há incidência de depreciação, sendo que o prestador do serviço deve determinar as suas próprias tabelas de depreciados, vida útil e valores residuais, com as devidas notas explicativas.

Já no que tange aos ativos imobilizados que possuem mais de um componente em sua estrutura, o componente que possui um custo significativo em relação ao custo total do item deve ser depreciado separadamente. Em tal caso, a entidade deverá alocar o valor inicialmente reconhecido de um item do ativo imobilizado aos componentes significativos desse item e os depreciar separadamente. Acrescenta-se também que um componente significativo de um item do ativo imobilizado pode ter, conjuntamente, a mesma vida útil e o mesmo método de depreciação que outro componente significativo desse mesmo item do ativo imobilizado. Em tais casos, esses componentes podem ser agrupados no cálculo da variação patrimonial diminutiva do prestador público, ou na despesa de depreciação do prestador privado.

Ativos com as mesmas características podem possuir vidas úteis distintas, dependendo da aplicação, como é o caso das estações elevatórias de esgoto e de água bruta. Ambas são estações elevatórias com diversas semelhanças, mas a primeira tende a possuir um ataque químico com maior agressividade aos componentes estruturais e hidromecânicos e, portanto, terá vida útil inferior. Já componentes com a mesma taxa de depreciação e vida útil podem estar presentes no mesmo agrupamento pelo prestador.

(...)

7.1.4.5 Redução ao Valor Recuperável e Desconhecimento do Valor Contábil de um Item do Ativo Imobilizado

Redução ao valor recuperável pode ser caracterizada como uma perda do ativo em relação aos seus benefícios econômicos futuros ou potenciais e que não deve ser confundida com a depreciação, pois a primeira constitui uma desvalorização, enquanto a segunda uma redução gradual do valor para gerar serviços. Para a primeira situação, deve ser aplicado a redução ao valor recuperável, a fim de adequar o valor contábil dos ativos à sua real capacidade de retorno econômico.

Para fins de redução ao valor recuperável, a entidade deverá apurar qual é o valor justo líquido de despesa de venda do ativo, bem como qual é seu valor em uso. Desses dois valores, deverá ser verificado qual é o maior e, assim, chega-se ao valor recuperável. Tal valor deverá ser comparado com o valor contábil do ativo registrado no Balanço Patrimonial do prestador. Caso o valor contábil registrado no Balanço Patrimonial seja maior, tem-se um caso de supervalorização do ativo, e a entidade deverá, então, reconhecer uma perda por redução ao valor recuperável.

À medida que cessarem os benefícios econômicos potenciais ou futuros de gerarem serviços, deve haver o desconhecimento do valor contábil, com perdas ou ganhos dispostos no resultado patrimonial”

31.1.3. *Base de ativos regulatória*

“O montante de valor determinado a partir do imobilizado e de outros valores, somados, constitui-se no que podemos chamar de Base de Ativos Regulatórios – BAR. E, deste montante, pode-se aplicar uma taxa de retorno que vai determinar o retorno dos investimentos. Segundo a literatura, ele pode ser determinado a partir de três métodos: a) Valor Econômico ou de Mercado; b) Valor Custo de Reposição; e c) Combinação de Métodos.

Pelo método Valor Econômico ou de Mercado, o valor determinado é proposto pelos investidores que, através de laudos, buscam identificar o valor da empresa ou dos ativos postos à disposição. As formas de apurar o valor podem ser por leilão de oferta, por valor presente líquido, por valor das ações ou por valor de comparação.

O método Valor Custo de Reposição tem relação com os bens propriamente ditos, considerando-os pela quantidade, pelo estado de conservação, pelo arranjo, pelo desenho etc. Além disso, são considerados, para efeito de cálculo, a mudança tecnológica, a depreciação, a inflação, entre outros. As metodologias para estimar o custo de reposição são: custos históricos corrigidos, custo de reposição depreciado, custo de reposição depreciado otimizado e valor novo de reposição – VNR.

O método Combinação de Métodos, como o nome já revela, é a combinação de alguns métodos anteriores que, tomados em conjunto, formam um método híbrido.

Além dos métodos acima descritos, podem ser consideradas as variadas vidas úteis para cada ativo a partir de sua aquisição, sendo elas: vida útil física, vida útil econômica, vida útil contratual e, por último, vida útil contábil.”

32. SRJ (Jacareí – SP)

32.1. Resolução nº 13/2019 (normas gerais sobre contabilidade regulatória dos serviços de água e esgoto)

“Art. 7º. A alocação dos custos deve assegurar a separação e que não haja subsídios cruzados entre linhas de negócios reguladas e não reguladas e entre as próprias empresas reguladas, produtos ou serviços. O custo de cada atividade deve ser distribuído entre as unidades de negócio com base na atribuição direta quando possível, e com base em drivers de custo quando não.

§ 1º Os princípios para alocação de custos, receitas e despesas de capital são os seguintes:

I. Causalidade: os custos, as receitas e o capital utilizado devem ser alocados àquelas atividades (serviços oferecidos pela empresa regulada) que geram tais conceitos. O sistema de contabilidade regulatória deve permitir a verificação desta relação de causalidade entre o montante considerado e a atividade (serviço);

II. Objetividade: a metodologia de classificação e avaliação não deve ser estipulada de forma que beneficie a empresa regulada nem qualquer parte envolvida. Esse princípio deve ser aplicado à identificação e ao tratamento dos custos por produto, serviço, componente ou negócio;

III. Transparência: o método de alocação escolhido pela regulada deve permitir uma análise pormenorizada da informação para identificar os diferentes tipos e naturezas de custos, receitas e capital. Quando forem produzidas mudanças, a regulada deverá redeclarar as contas separadas do ano anterior sobre a base das novas contas. Toda alteração nas políticas contábeis deve ser explicada em detalhe. Da mesma forma, deverão ser documentados os efeitos e as razões das mudanças;

IV. Consistência: é sempre preferível que sejam utilizadas as mesmas bases de classificação e mensuração/apuração ano após ano. Toda mudança deverá ser fundamentada e documentada

V. Materialidade: uma partida é considerada material quando sua omissão, falsa apresentação ou falta de divulgação tem o potencial de prejudicar a compreensão da posição financeira e a natureza das atividades comerciais das reguladas. Para decidir se uma partida é material ou imaterial, deve-se avaliar a natureza e o montante da partida, bem

como compará-la com as cifras contábeis básicas da empresa, por exemplo: patrimônio líquido, resultado operacional, receitas e custos.

§ 3º Para alocar as diferentes partidas das contas, de acordo com a causalidade, devem ser identificadas as seguintes relações:

I. Relação de causa e efeito direto com o fornecimento do serviço;

II. Relação que se possa comprovar entre a partida e a produção do serviço; e

III. Receita ou custo que tenha uma relação de causalidade direta associada a um pool de receitas ou custos comuns. A alocação desse pool de receitas ou custos pode ser feita através de um fator relevante, confiável e verificável de tal uso relativo.

§ 4º Os custos e as receitas serão registrados através das seguintes categorias:

I. Custos ou receitas diretos ou diretamente registráveis: são as receitas ou os custos que são gerados somente por um serviço em particular.

II. Custos ou receitas indiretos ou indiretamente registráveis: são as receitas ou os custos que fazem parte de um pool de receitas ou custos, mas que podem ser atribuídos a um serviço em particular através de uma relação não arbitrária, e que possa ser comprovada a causa e o efeito.

III. Custos ou receitas não registráveis: são as receitas ou os custos que fazem parte de um pool de receitas ou custos, mas que não podem ser identificados com um serviço, um ativo ou uma função em particular através de uma relação não arbitrária, e verificável relação de causa e efeito.

(...)

§ 6º Ativos de concessão devem ser alocados por categoria entre as atividades com base nos mesmos princípios descritos acima.

(...)

CAPÍTULO V - FORMATO, ENTREGA E USO DOS DADOS REGULATÓRIOS

Art. 9º As entidades reguladas devem preencher Templates (modelos) pré-formatados de dados regulatórios (financeiros, contábilísticos, técnicos, comerciais e outros dados) para serem entregues à agência reguladora. A lista de dados está indicada no "ANEXOS - TEMPLATES" desta Resolução.

Art. 10. A agência reguladora utilizará esses dados para todos os cálculos tarifários e de precificação que serão necessários para executar suas diferentes missões e funções de regulação. Os dados também serão empregados no monitoramento do desempenho e na detecção de possíveis condutas de discriminação ao usuário.

Art. 11. A agência reguladora somente reconhecerá e utilizará para os cálculos tarifários os custos que seguirem os seguintes princípios e regras:

I. Os custos devem ser gerados em transações em condições de igualdade, nas quais os fornecedores potenciais são tratados de forma equitativa e sem preconceitos.

II. Os custos devem ser gerados para a produção e o fornecimento dos serviços de água e esgotamento sanitário; devem ser úteis para o fornecimento desses serviços.

III. Os custos devem ser gerados de maneira prudente e razoável, após uma cuidadosa consideração das opções disponíveis;

IV. Os custos devem ser gerados no funcionamento normal do negócio. Quando um custo for gerado em circunstâncias anormais ou extraordinárias, deverá ser considerada a possibilidade de distribuir o custo por muitos anos, a fim de coincidir com os períodos durante o qual é obtido o benefício;

V. A empresa regulada terá a responsabilidade de justificar ao regulador que os custos incorridos cumprem os critérios antes mencionados;

VI. O regulador exercerá a descrição final para aceitar ou recusar um custo com base nos critérios antes mencionados;

VII. Os custos de pesquisa e desenvolvimento, as doações qualitativas, bem como os custos de publicidade podem ou não estar incluídos, em parte ou em seu todo, como parte dos custos do fornecimento, com opção do regulador; e

VIII. A empresa de serviços, em sua solicitação de incremento de preços, deverá ressaltar todas as operações com empresas subsidiárias ou controladas pelos mesmos acionistas.

CAPÍTULO VI - INFORMAÇÕES DE ATIVOS DE SERVIÇO (BASE DE ATIVOS REGULATÓRIOS)

Art. 12. Para serem reconhecidos e incluídos nos cálculos da tarifa e precificação, as despesas de capital devem seguir as mesmas regras e princípios indicados na seção anterior. Esses princípios e regras são válidos para todas as despesas operacionais, de manutenção e de capital.

Art. 13. Além da lista de ativos por localização e natureza (atividades), conforme exigido no "ANEXOS - TEMPLATES", a entidade regulada fornecerá à agência reguladora os valores de custo histórico (custo histórico de aquisição e valor histórico real), bem como seu valor econômico que será fixado com base nas decisões da agência reguladora relacionadas com a avaliação da Base de Remuneração Regulatória.

(...)

Art. 19. As seguintes informações serão fornecidas pelas empresas que atuam no setor de água e esgoto:

(...)

VI. Detalhe de ativos de acordo com o Template na Planilha ATIVOS (seção "Anexo - Planilha "Ativos"). Descrição, ID, Rubrica Contábil, Município, Cidade, Serviço, Atividade, Objetivo, Tipo financiamento, Valor Aquisição, Ano Aquisição, Ano entrada em funcionamento, Vida útil, Período Amortização, Valor Líquido;"

32.2. Resolução nº 14/2019 (normas gerais sobre contabilidade regulatória dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos)

“Art. 7º. A alocação dos custos deve assegurar a separação e que não haja subsídios cruzados entre linhas de negócios reguladas e não reguladas e entre as próprias empresas reguladas, produtos ou serviços. O custo de cada atividade deve ser distribuído entre as unidades de negócio com base na atribuição direta quando possível, e com base em drivers de custo quando não.

§ 1º Os princípios para alocação de custos, receitas e despesas de capital são os seguintes:

I. Causalidade: os custos, as receitas e o capital utilizado devem ser alocados àquelas atividades (serviços oferecidos pela empresa regulada) que geram tais conceitos. O sistema de contabilidade regulatória deve permitir a verificação desta relação de causalidade entre o montante considerado e a atividade (serviço);

II. Objetividade: a metodologia de classificação e avaliação não deve ser estipulada de forma que beneficie a empresa regulada nem qualquer parte envolvida. Esse princípio deve ser aplicado à identificação e ao tratamento dos custos por produto, serviço, componente ou negócio;

III. Transparência: o método de alocação escolhido pela regulada deve permitir uma análise pormenorizada da informação para identificar os diferentes tipos e naturezas de custos, receitas e capital. Quando forem produzidas mudanças, a regulada deverá redeclarar as contas separadas do ano anterior sobre a base das novas contas. Toda alteração nas políticas contábeis deve ser explicada em detalhe. Da mesma forma, deverão ser documentados os efeitos e as razões das mudanças;

IV. Consistência: é sempre preferível que sejam utilizadas as mesmas bases de classificação e mensuração/apuração ano após ano. Toda mudança deverá ser fundamentada e documentada e

V. Materialidade: uma partida é considerada material quando sua omissão, falsa apresentação ou falta de divulgação tem o potencial de prejudicar a compreensão da posição financeira e a natureza das atividades comerciais das reguladas. Para decidir se uma partida é material ou imaterial, deve-se avaliar a natureza e o montante da partida, bem como compará-la com as cifras contábeis básicas da empresa, por exemplo: patrimônio líquido, resultado operacional, receitas e custos.

§ 3º Para alocar as diferentes partidas das contas de acordo com a causalidade, devem ser identificadas as seguintes relações:

- I. Relação de causa e efeito direto com o fornecimento do serviço;
 - II. Relação que se possa comprovar entre a partida e a produção do serviço; e
 - III. Receita ou custo que tenha uma relação de causalidade direta associada a um pool de receitas ou custos comuns. A alocação desse pool de receitas ou custos pode ser feita através de um fator relevante, confiável e verificável de tal uso relativo.
- § 4º Os custos e as receitas serão registrados através das seguintes categorias:
- I. Custos ou receitas diretas ou diretamente registráveis: são as receitas ou os custos que são gerados somente por um serviço em particular.
 - II. Custos ou receitas indiretas ou indiretamente registráveis: são as receitas ou os custos que fazem parte de um pool de receitas ou custos, mas que podem ser atribuídos a um serviço em particular através de uma relação não arbitrária, e que possa ser comprovada a causa e o efeito.
 - III. Custos ou receitas não registráveis: são as receitas ou os custos que fazem parte de um pool de receitas ou custos, mas que não podem ser identificados com um serviço, um ativo ou uma função em particular através de uma relação não arbitrária, e verificável relação de causa e efeito.

(...)

§ 6º Ativos de concessão devem ser alocados por categoria entre as atividades com base nos mesmos princípios descritos acima.

(...)

CAPÍTULO V - FORMATO, ENTREGA E USO DOS DADOS REGULATÓRIOS

Art. 9º As entidades reguladas devem preencher Templates (modelos) pré-formatados de dados regulatórios (financeiros, contabilísticos, técnicos, comerciais e outros dados) para serem entregues à agência reguladora. A lista de dados está indicada no "ANEXOS - TEMPLATES" desta Resolução.

Art. 10. A agência reguladora utilizará esses dados para todos os cálculos tarifários e de precificação que serão necessários para executar suas diferentes missões e funções de regulação. Os dados também serão empregados no monitoramento do desempenho e na detecção de possíveis condutas de discriminação ao usuário.

Art. 11. A agência reguladora somente reconhecerá e utilizará para os cálculos tarifários os custos que seguirem os seguintes princípios e regras:

- I. Os custos devem ser gerados em transações em condições de igualdade, nas quais os fornecedores potenciais são tratados de forma equitativa e sem preconceitos.

II. Os custos devem ser gerados para a produção e o fornecimento dos serviços de concessão de gestão dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; devem ser úteis para o fornecimento desses serviços.

III. Os custos devem ser gerados de maneira prudente e razoável, após uma cuidadosa consideração das opções disponíveis;

IV. Os custos devem ser gerados no funcionamento normal do negócio. Quando um custo for gerado em circunstâncias anormais ou extraordinárias, deverá ser considerada a possibilidade de distribuir o custo por muitos anos, a fim de coincidir com os períodos durante o qual é obtido o benefício;

V. A empresa regulada terá a responsabilidade de justificar ao regulador que os custos incorridos cumprem os critérios antes mencionados;

VI. O regulador exercerá a descrição final para aceitar ou recusar um custo com base nos critérios antes mencionados;

VII. Os custos de pesquisa e desenvolvimento, as doações qualitativas, bem como os custos de publicidade podem ou não estar incluídos, em parte ou em seu todo, como parte dos custos do fornecimento, com opção do regulador; e

VIII. A empresa de serviços, em sua solicitação de incremento de preços, deverá ressaltar todas as operações com empresas subsidiárias ou controladas pelos mesmos acionistas.

CAPÍTULO VI - INFORMAÇÕES DE ATIVOS DE SERVIÇO (BASE DE ATIVOS REGULATÓRIOS)

Art. 12. Para serem reconhecidos e incluídos nos cálculos da tarifa e precificação, as despesas de capital devem seguir as mesmas regras e princípios indicados na seção anterior. Esses princípios e regras são válidos para todas as despesas operacionais, de manutenção e de capital.

Art. 13. Além da lista de ativos por localização e natureza (atividades), conforme exigido no "ANEXOS - TEMPLATES", a entidade regulada fornecerá à agência reguladora os valores de custo histórico (custo histórico de aquisição e valor histórico real), bem como seu valor econômico que será fixado com base nas decisões da agência reguladora relacionadas com a avaliação da Base de Remuneração Regulatória.

(...)

Art. 29. As seguintes informações serão fornecidas pelas empresas que atuam no setor de concessão de gestão dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos:

(...)

VI. Detalhe de ativos de acordo com o Template na Planilha ATIVOS (seção "Anexo - Planilha "Ativos"). Descrição, ID, Rubrica Contábil, Município, Cidade, Serviço, Atividade, Objetivo,

Tipo financiamento, Valor Aquisição, Ano Aquisição, Ano entrada em funcionamento, Vida útil, Período Amortização, Valor Líquido;”

33. ARSEC (Cuiabá – MT)

33.1. Instrução Normativa nº 12/2014

“Art. 1º - Esta Instrução Normativa estabelece as condições para apresentação dos relatórios dos bens reversíveis integrados após a outorga da concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Cuiabá

Art. 2º - São considerados bens reversíveis, todos os bens afetos à Concessão, recebidos, construídos ou adquiridos pela concessionária e integrados diretamente a Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Cuiabá.

Art. 3º - A presente instrução normativa, tem por objetivo estabelecer os critérios, os parâmetros e a forma como as informações, referentes aos bens reversíveis integrados após a outorga da Concessão, deverão ser tratadas pela Concessionária CAB Cuiabá e remetidas à Agência Reguladora.

Art. 4º - Os bens reversíveis construídos ou adquiridos pela Concessionária e integrados após a outorga da Concessão serão informados à Agência Reguladora conforme modelo especificado no Anexo I desta Instrução Normativa.

(...)

Art. 5º - Os bens reversíveis recebidos pela Concessionária provenientes da doação de empreendimentos privados ou do Poder Concedente e integrados após a outorga da Concessão, serão informados à Agência Reguladora conforme modelo especificado no ANEXO II desta Instrução Normativa.

(...)

Art. 6º - A qualquer momento, a Agência Reguladora poderá realizar a verificação in loco dos bens reversíveis referentes integrados ao Contrato de Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Cuiabá”.

ANEXO I – CONTROLE DOS BENS REVERSÍVEIS ADQUIRIDOS E INCORPORADOS A CONCESSÃO

Nº Ordem	Data de Aquisição	Fornecedor	Nº. Nota Fiscal	Descrição Detalhada do Bem	Quantidade	Valor de Aquisição R\$	Número de Tombamento
1							
2							
3							

ANEXO II – CONTROLE DOS BENS REVERSÍVEIS RECEBIDOS DE DOAÇÃO E INCORPORADOS A CONCESSÃO

Nº Ordem	Data da Doação	Empresa/Empreendimento "Doador"	Fornecedor	Nº. Nota Fiscal	Descrição Detalhada do Bem	Quantidade	Valor do Bem R\$	Número de Tombamento
1								
2								
3								

34. AGERSA (BA)

34.1. Resolução nº 6/2019 (anexo – manual de contabilidade regulatória para serviços de água e esgoto).

“1.6.5 Principais alterações em relação ao Plano de Contas anterior

(...)

c) criação de contas de compensação ativa e passiva para registro do saldo histórico dos ativos da concessão pelo Valor Novo de Reposição - VNR;

(...)

e) criação de conta específica para registro do ativo financeiro da concessão de serviço público (indenização após fim do contrato de concessão), em atenção à ICPC 01 – Contratos de Concessão;

(...)

1.6.7.13 Ativo Financeiro - Concessões de serviço público

O saldo contabilizado como ativo financeiro da concessão ao término do contrato de concessão será ressarcido pelo poder concedente em virtude dos investimentos realizados para a prestação do serviço público.

A Concessionária deverá reconhecer um ativo financeiro da concessão quando os investimentos realizados na aquisição/construção e reforma da infraestrutura não forem recuperados em sua totalidade por meio das tarifas cobradas dos usuários e este direito estiver assegurado ao concessionário nos termos do contrato de concessão. Para tanto, os ativos da concessão serão devolvidos ao poder concedente ao final do contrato de concessão, quando esses forem claramente elegíveis, inclusive, por dispositivos regulatórios e contratuais.

(...)

1.6.7.16 Intangível

Ativo intangível é um ativo representado por dinheiro ou direito a ser recebido em uma quantia fixa ou determinável de dinheiro, que seja identificável sem substância física. São direitos que tenham por objeto bens incorpóreos, destinados à manutenção dos serviços prestados pela concessionária ou exercidos com essa finalidade, além de softwares, marcas e patentes, pesquisa e desenvolvimento, inclusive o fundo de comércio adquirido.

É representado pelos bens da administração e ativos vinculados à concessão, os quais são divididos em: sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e bens da administração geral. São reconhecidos inicialmente pelo custo histórico e capitalizados com os gastos incorridos para colocá-lo em execução até o momento em que se torna pronto para o uso e são deduzidos pela amortização acumulada.

Os investimentos efetuados e não recuperados por meio da prestação de serviços, no prazo do contrato, deverão ser indenizados pelo poder concedente por meio de caixa ou equivalente de caixa ou ainda com a prorrogação do contrato. Estes investimentos são amortizados pela vida útil do ativo. A concessionária deve reconhecer no ativo intangível os ativos da concessão que serão devolvidos ao poder concedente ao final do contrato de concessão.

O ativo intangível regulatório é passível de reavaliação compulsória regulatória e a concessionária deve seguir as taxas de amortização determinadas pela agência reguladora.

(...)

O custo histórico inclui os gastos diretamente atribuíveis à aquisição do item, como os juros sobre financiamentos incorridos na aquisição. Os custos capitalizados devem ser amortizados considerando os mesmos critérios e vida útil determinados para o item do intangível ao qual foram incorporados.

(...)

A Concessionária deverá reconhecer um ativo financeiro da concessão quando os investimentos realizados na aquisição/construção e reforma da infraestrutura não forem recuperados em sua totalidade por meio das tarifas cobradas aos usuários e este direito estiver assegurado ao concessionário nos termos do contrato de concessão.

(...)

Função

(trata da conta específica para registro dos ativos da base de ativo regulatória)

Destina-se a contabilização dos ativos que compõem a Base de Ativos Regulatória – BAR utilizada na revisão tarifária. Visa manter um registro histórico da BAR, conforme levantamento dos ativos pelo Laudo de Avaliação e valoração pelo Valor Novo de Reposição – VNR. Os lançamentos devem ser efetuados nesta conta em contrapartida ao grupo 2.4 Conta de Compensação, referente aos valores ativos de compensação.

(...)

1.11 RELATÓRIOS AUXILIARES

1.11.1 Composição dos Bens da Concessão

A Concessionária deverá apresentar semestralmente à Agência Reguladora a composição analítica dos bens da concessão contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- Conta contábil em que o bem está registrado;
- Classificação: Equipamentos Principais, Equipamentos Acessórios e Custo Adicional;
- Oneroso ou não oneroso;
- Número de controle patrimonial;
- Descrição do bem;
- Data de imobilização;
- Data de entrada em operação do bem;
- Vida útil estimada para o bem;
- Custo de aquisição ou construção;
- Taxa de depreciação ou amortização utilizada, com laudo técnico ou outro documento comprobatório da taxa;
- Valor depreciado ou amortizado no exercício;
- Depreciação ou amortização acumulada;

- Saldo residual;
- Valor Novo de Reposição; e
- Encargos Financeiros Capitalizados.”

34.2. Resolução nº 7/2019 (anexo – metodologia para definição da base de remuneração regulatória de ativos da Embasa)

“1.2 DA BASE DE ATIVOS REGULATÓRIA

A Base de Ativos Regulatória – BAR representa os investimentos realizados pela Concessionária para prestar os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado da Bahia, conforme as condições estabelecidas nos Contratos de Programa e de Concessão.

A Concessionária deverá apresentar relação contendo informações quantitativas e qualitativas referentes às características e especificações técnicas de todos os itens da BAR.

Os ativos considerados na BAR deverão ser devidamente validados pelo cadastro técnico da Concessionária, o qual deverá conter informações sobre suas características. Exemplos: tubulações em geral (material e diâmetro); ligação predial (material e diâmetro); e hidrômetros (classe, diâmetro e vazão nominal).

(...)

1.2.1 Critérios para inclusão na BAR

São elegíveis para inclusão na BAR os bens que, concomitantemente:

- Estejam efetivamente em utilização para a prestação dos serviços de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário nos municípios atendidos no Estado da Bahia;
- Encontrem-se registrados no patrimônio e na contabilidade da Concessionária; e
- Os ativos construídos através de PPP (Parcerias Públicas Privadas).

Na verificação dos critérios de elegibilidade, para inclusão na BAR, faz-se necessária uma análise qualificada da utilização do ativo, quanto à sua necessidade e conveniência para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário nos municípios atendidos no Estado da Bahia.

Os ativos que não estiverem em operação na data base do laudo de avaliação, devem ser considerados como não elegíveis, à exceção dos equipamentos de reserva técnica ou dos ativos que estiverem em manutenção corretiva ou preventiva, desde que a data de inatividade do ativo não ultrapasse o período de 60 (sessenta) dias da data base do laudo. Em todo caso, a Concessionária deverá dispor de documentos contemporâneos que comprovem tal condição.

No caso de imóveis operacionais, a Concessionária deve possuir documentação que comprove ser ela a titular do referido bem. Os imóveis em processo de regularização poderão ser considerados na BAR, exceto os imóveis localizados fora da área geográfica da concessão nos municípios atendidos no Estado da Bahia, que deverão estar devidamente regularizados.

Os ativos de propriedade da Concessionária que estejam localizados em imóveis de propriedade de terceiros, desde que se encontrem a serviço da atividade de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário nos municípios atendidos no Estado da Bahia, e cumpram os demais requisitos de elegibilidade, devem ser identificados e considerados nos trabalhos de avaliação.

Os ativos utilizados nas atividades administrativas ou de comercialização são considerados não elegíveis e, desta forma, não deverão integrar a BAR. Exceto os ativos que estiverem integrados as atividades operacionais e são sendo possível a sua identificação dissociada. São exemplos desses tipos de bens: softwares, hardwares, terrenos administrativos, edificações e benfeitorias administrativas, veículos, máquinas e equipamentos administrativos, móveis e utensílios, dentre outros.

1.3.13 Dos Procedimentos de Avaliação

Neste item serão estabelecidos os métodos de mensuração dos ativos da BAR.

A valoração dos itens da BAR é um fator essencial para a adequada remuneração dos investimentos realizados pelo prestador de serviços públicos. Nesse sentido, destaca-se o método de valoração para utilização quando da mensuração do valor dos investimentos realizados pela Concessionária.

1.3.14 Do valor novo de reposição – VNR

Pelo método do Valor Novo de Reposição - VNR, cada ativo é valorado pela estimativa dos custos necessários para sua completa reposição, por outros que efetuem as mesmas funções, qualidade de serviços e tenham a mesma capacidade do ativo existente. Serão avaliados pelo VNR os seguintes ativos ou grupos de ativos:

- i. Instalações, Máquinas e equipamentos operacionais;
- ii. Ligações prediais e hidrômetros;
- iii. Redes de distribuição de água e coletoras de esgotos;
- iv. Edificações operacionais;
- v. Benfeitorias e obras civis;
- vi. Equipamentos de Reserva Técnica;
- vii. Equipamentos de laboratório de controle e qualidade.

1.3.15 Do valor contábil atualizado

Por meio do valor contábil atualizado (VCA), a valoração se dará pela atualização do valor contábil por meio da aplicação do IGP-M. Serão avaliados por este método.

- i. Os terrenos operacionais;
- ii. Os ativos incorporados ao patrimônio da Concessionária em data anterior ao ano de 2013, para os quais não haja informações em banco de preços passíveis de utilização pela Concessionária.

1.3.16 Do valor avaliado atualizado

A valoração pelo valor avaliado atualizado (VAA) se dará pela atualização dos valores resultantes da avaliação realizada, por meio da aplicação do IGP-M. Serão avaliados por este método os terrenos operacionais incluídos na BAR.

1.3.17 Do valor original contábil

O valor original contábil (VOC) é o valor constante nos registros contábeis da Concessionária.

Serão avaliados com base no VOC:

- i. Os ativos não onerosos; e
- ii. Os ativos incorporados ao patrimônio da Concessionária a partir do ano de 2013, para os quais não haja informações em Banco de Preços admitidos para utilização pela Concessionária.”

35. ARESC (SC)

35.1. Resolução nº 64/2016 (metodologia, procedimento e condições gerais para apuração da base de ativos regulatória)

“1. Base de Ativos Regulatória

Nos processos de revisão tarifária, os fatores de grande impacto na formação da tarifa são os custos operacionais, que deverão refletir os custos eficientes voltados para a gestão, operação e manutenção do serviço regulado, e a remuneração adequada do capital aplicado. Dessa forma, é necessário conhecer a base de ativos regulatória, para apurar o quanto o prestador receberá, por meio das tarifas, pelo investimento realizado. A BAR – Base de Ativos Regulatória reflete os investimentos denominados “prudentes”. Os investimentos prudentes são aqueles requeridos pela concessionária para prestação do serviço público de saneamento básico.

(...)

É sobre a base de ativos definida que a remuneração regulatória será determinada, isto é, deve se ter a clareza de que uma avaliação de ativos superestimada tenderá a elevar os preços cobrados ao consumidor final. Da mesma forma, se considerarmos a necessidade de reposição dos bens ao longo dos anos (melhoria contínua), e a avaliação for

subdimensionada ou se houver uma escolha equivocada da constituição dessa base, isso poderá resultar em uma redução tarifária nos primeiros anos, porém, nas revisões tarifárias futuras isso se mostrará ineficiente, pois desestimulará a decisão de investimentos necessários para prestação do serviço.

(...)

Base de Ativos Regulatória – BAR

No enfoque proposto, a BAR surge da avaliação dos ativos a partir do Valor de Reposição ajustado, ou seja, sobre o Valor Novo de Reposição (VNR) dos ativos é aplicado um desconto equivalente à média de sua vida útil consumida, dada pela depreciação acumulada do bem. Ao VNR ajustado deve-se, ainda, multiplicar o percentual referente ao Índice de Aproveitamento dos bens. Além disso, são considerados no cálculo da BAR o Almoxarifado de Operações e os Ativos Não Onerosos, conforme equação abaixo...”

AGEPAR

35.2. Nota técnica final nº 1/2017 (critérios para a primeira revisão tarifária periódica da Sanepar)

“II – DA BASE DE ATIVOS REGULATÓRIA

II.1. Da Metodologia Para Levantamento Da Base De Ativos Regulatória

(...)

De qualquer forma, cabe aqui, de modo sucinto, fazer uma breve explanação acerca da metodologia adotada. Nesse sentido, conforme se depreende da referida nota técnica, a metodologia aprovada para a determinação da BAR resulta de um modelo híbrido, pautado na aplicação do DORC + CCV e do procedimento denominado Rolling Forward, de modo que serão aplicadas as metodologias DORC e CCV na primeira revisão tarifária periódica e a metodologia Rolling Forward nas revisões subsequentes.

A sigla “DORC” se refere a metodologia de “custo de reposição depreciado otimizado”, e, nos termos da Nota Técnica acima citada, se prestará à análise, por exemplo, de ativos do sistema, edificações e terrenos. Já a sigla “CCV”, se refere a metodologia de “custos históricos corrigidos” e se prestará à análise dos bens de uso geral (veículos, móveis, utensílios e etc.).

Em linhas gerais, a metodologia DORC, como o próprio nome sugere, mede o custo atual para a reposição de cada ativo avaliado, levando em consideração sua vida útil e a melhor opção tecnológica e econômica existente.

Por outro lado, a metodologia CCV, envolve o preço de aquisição original de acordo com os registros contábeis da empresa regulada, depreciado com base na vida útil de cada ativo, devidamente atualizado por um indicador monetário (IGP-M).

Uma vez realizado o levantamento e avaliação dos ativos pelas metodologias acima, será aplicada a metodologia Rolling Forward, através da qual se garante que os valores determinados pela RTP anterior sejam blindados, ou seja, o ativo blindado não é mais reavaliado, tornando-se, pois, uma espécie de ativo financeiro. De acordo com esta metodologia, apenas serão excluídas as baixas havidas (seja pela perda do ativo ou pela depreciação completa do mesmo) e os ativos remanescentes serão atualizados monetariamente por meio de variação do índice de preços (IGP-M) ocorrida no período entre uma RTP e outra, inclusive com o recálculo do índice de aproveitamento dos ativos remanescentes.

Além disso, será acrescentada à BAR o valor reavaliado das adições (base incremental) e deduzidos dos valores remanescentes a depreciação acumulada entre as datas base dos laudos de reavaliação das RTP's.

Importante destacar, que deverão, ainda, ser obedecidos os critérios de elegibilidade, utilidade e prudência quando da seleção dos ativos que comporão a BAR, desta forma, somente serão incluídos na Base de Ativos aqueles bens que são afetos e necessários à prestação de serviços de água e esgoto, bem como aqueles planejados e executados dentro das premissas técnicas e de custos eficientes.

Ainda, os termos do apresentado no Anexo I do termo de referência da Licitação para contratação da empresa que efetuou o levantamento e valoração dos ativos, bem como dos itens 4.2.3.1 e 4.2.3.2, ambos da Nota Técnica de número 3, da metodologia da RTP e de acordo com a ata de reunião datada de 19 de janeiro de 2016, juntada às fls. 24/28 do volume 6, do protocolo de nº 14.354.142-8, resta consignado a forma através da qual se deu a definição da amostra para o levantamento da base de ativos. Nos documentos citados, restou consignado quais os sistemas que deveriam ter seus ativos vistoriados e valorados. Agrupando-os em grupos denominados “clusters” e agrupando-os de acordo com sua semelhança em termos de tamanho do sistema. Merece destaque a determinação de levantamento e valoração de 100% (cem por cento) dos ativos que compõem os sistemas contidos nos Clusters I, II e III (os quais compreendem os sistemas das regiões metropolitanas de Curitiba, Londrina, Cascavel, Foz do Iguaçu, Maringá e Ponta Grossa), os quais, em números gerais, são os maiores sistemas operados pela SANEPAR, respondendo os mesmos por grande parte da Base de Ativos.”

36. AGEPAR (PR)

36.1. Nota técnica final nº 1/2017 (critérios para a primeira revisão tarifária periódica da Sanepar)

“II – DA BASE DE ATIVOS REGULATÓRIA

II.1. Da Metodologia Para Levantamento Da Base De Ativos Regulatória

(...)

De qualquer forma, cabe aqui, de modo sucinto, fazer uma breve explanação acerca da metodologia adotada. Nesse sentido, conforme se depreende da referida nota técnica, a metodologia aprovada para a determinação da BAR resulta de um modelo híbrido, pautado na aplicação do DORC + CCV e do procedimento denominado Rolling Forward, de modo que serão aplicadas as metodologias DORC e CCV na primeira revisão tarifária periódica e a metodologia Rolling Forward nas revisões subsequentes.

A sigla “DORC” se refere a metodologia de “custo de reposição depreciado otimizado”, e, nos termos da Nota Técnica acima citada, se prestará à análise, por exemplo, de ativos do sistema, edificações e terrenos. Já a sigla “CCV”, se refere a metodologia de “custos históricos corrigidos” e se prestará à análise dos bens de uso geral (veículos, móveis, utensílios e etc.).

Em linhas gerais, a metodologia DORC, como o próprio nome sugere, mede o custo atual para a reposição de cada ativo avaliado, levando em consideração sua vida útil e a melhor opção tecnológica e econômica existente.

Por outro lado, a metodologia CCV, envolve o preço de aquisição original de acordo com os registros contábeis da empresa regulada, depreciado com base na vida útil de cada ativo, devidamente atualizado por um indicador monetário (IGP-M).

Uma vez realizado o levantamento e avaliação dos ativos pelas metodologias acima, será aplicada a metodologia Rolling Forward, através da qual se garante que os valores determinados pela RTP anterior sejam blindados, ou seja, o ativo blindado não é mais reavaliado, tornando-se, pois, uma espécie de ativo financeiro. De acordo com esta metodologia, apenas serão excluídas as baixas havidas (seja pela perda do ativo ou pela depreciação completa do mesmo) e os ativos remanescentes serão atualizados monetariamente por meio de variação do índice de preços (IGP-M) ocorrida no período entre uma RTP e outra, inclusive com o recálculo do índice de aproveitamento dos ativos remanescentes.

Além disso, será acrescentada à BAR o valor reavaliado das adições (base incremental) e deduzidos dos valores remanescentes a depreciação acumulada entre as datas base dos laudos de reavaliação das RTP's.

Importante destacar, que deverão, ainda, ser obedecidos os critérios de elegibilidade, utilidade e prudência quando da seleção dos ativos que comporão a BAR, desta forma, somente serão incluídos na Base de Ativos aqueles bens que são afetos e necessários à prestação de serviços de água e esgoto, bem como aqueles planejados e executados dentro das premissas técnicas e de custos eficientes. Os termos do apresentado no Anexo I do termo de referência da Licitação para contratação da empresa que efetuou o levantamento e valoração dos ativos, bem como dos itens 4.2.3.1 e 4.2.3.2, ambos da Nota Técnica de número 3, da metodologia da RTP e de acordo com a ata de reunião datada de 19 de janeiro de 2016, juntada às fls. 24/28 do volume 6, do protocolo de nº 14.354.142-8, resta

consignado a forma através da qual se deu a definição da amostra para o levantamento da base de ativos. Nos documentos citados, restou consignado quais os sistemas que deveriam ter seus ativos vistoriados e valorados. Agrupando-os em grupos denominados “clusters” e agrupando-os de acordo com sua semelhança em termos de tamanho do sistema. Merece destaque a determinação de levantamento e valoração de 100% (cem por cento) dos ativos que compõem os sistemas contidos nos Clusters I, II e III (os quais compreendem os sistemas das regiões metropolitanas de Curitiba, Londrina, Cascavel, Foz do Iguaçu, Maringá e Ponta Grossa), os quais, em números gerais, são os maiores sistemas operados pela SANEPAR, respondendo os mesmos por grande parte da Base de Ativos.”

37. ARPB (PB)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

38. AGERB (Buritis – MG)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

39. ARSEMA (MA)

Não possui normas sobre aspectos contábeis e patrimoniais.

**ANEXO 3 – MUNICÍPIOS REGULADOS POR AGÊNCIAS QUE ADOTAM
BASE DE ATIVOS REGULATÓRIA**

Agência Reguladora	Municípios
Adasa (DF)	Distrito Federal
Arsesp (SP)	Adamantina; Adolfo; Aguaí; Águas Da Prata; Águas De São Pedro; Alambari; Alfredo Marcondes; Altair; Alto Alegre; Álvares; Machado; Álvaro De Carvalho; Alvinlândia; Angatuba; Anhembí; Anhumas; Aparecida D Oeste; Apiaí; Araçariguama; Arandu; Arco-Íris; Arealva; Areiópolis; Arujá; Aspásia; Assis; Aurifloma; Avaí; Avaré; Balbinos; Bananal; Barão De Antonina; Barra Do Chapéu; Barra Do Turvo; Barueri; Barueri-Resíduos; Bastos; Bento De Abreu; Bernardino De Campos; Bertoga; Bocaina; Boituva; Borá; Boracéia; Botucatu; Bragança Paulista; Buri; Buritizal; Cabrália Paulista; Cabreúva; Caçapava; Cachoeira Paulista; Caiabu; Caieiras; Cajamar; Cajati; Cajuru; Campina Do Monte Alegre; Campos Do Jordão; Cananéia; Cândido Rodrigues; Capão Bonito; Capela Do Alto; Caraguatatuba; Carapicuíba; Cardoso; Cássia Dos Coqueiros; Cesário Lange; Charqueada; Colômbia; Coroados; Coronel Macedo; Cotia; Cotia; Cruzália; Cubatão; Diadema; Diadema-Resíduos; Dirce Reis; Divinolândia; Dolcinópolis; Echaporã; Eldorado; Elias Fausto; Embu Das Artes; Embu-Guaçu; Emilianópolis; Espírito Santo Do Pinhal; Espírito Santo Do Turvo; Estrela Do Norte; Estrela D'oeste; Euclides Da Cunha Paulista; Fartura; Fernando Prestes; Fernandópolis; Fernão; Ferraz De Vasconcelos; Flora Rica; Floreal; Flórida Paulista; Florínea; Franca; Francisco Morato; Franco Da Rocha; Gabriel Monteiro; Gália; Gastão Vidigal; Glicério; Guapiara; Guarani D'oeste; Guararema; Guareí; Guariba; Guarujá; Guarulhos; Guzolândia; Iacri; Iaras; Ibirá; Ibiúna; Icém; Igaratá; Iguape; Ilha Bela; Ilha Comprida; Indaiópolis; Inúbia Paulista; Iperó; Iporanga; Irapuã; Itaberá; Itaí; Itanhaém; Itaóca; Itapeceira Da Serra; Itapetininga; Itapeva; Itapeví; Itapirapuã Paulista; Itaporanga; Itaquaquecetuba; Itariri; Itatiba; Itatinga; Itirapuã; Itobi; Itupeva; Jaborandi; Jacupiranga; Jales; Jambeiro; Jandira; Jarinu; Jequitanga; Joanópolis; Juquiá; Lagoinha; Lavrinhas; Lins; Lorena; Lourdes; Lucélia; Lucianópolis; Luiziânia; Lupércio; Lutécia; Macedônia; Magda; Mairinque; Mairiporã; Maracá; Mariópolis; Marinópolis; Mauá; Meridiano; Mesópolis; Mira Estrela; Miracatu; Mirante Do Paranapanema; Mococa; Mogi Das Cruzes (Só Sabesp); Mombuca; Monções; Mongagua; Monte Alto; Monte Aprazível; Monte Mor; Monteiro Lobato; Morungaba; Narandiba; Nazaré Paulista; Nhandeara; Nipoã; Nova Campina; Nova Canaã Paulista; Nova Granada; Nova Luzitânia; Novo Horizonte; Óleo; Onda Verde; Oriente; Orindiúva; Oscar Bressane; Osvaldo Cruz; Ouroeste; Palmares Paulista; Palmeira D Oeste; Paraguaçu Paulista; Paranapanema; Paranapuã; Parapuã; Pardinho; Pariquera-Açu; Paulínia; Paulo De Faria; Pederneiras; Pedra Bela; Pedranópolis; Pedregulho; Pedrinhas Paulista; Pedro De Toledo; Pereiras; Peruíbe; Piacatu; Piedade; Pilar Do Sul; Pindamonhangaba; Pinhalzinho; Piquerobi; Piracaia; Piraju; Pirapora Do Bom Jesus; Pirapozinho; Piratininga; Planalto; Platina; Poá;

	<p>Poloni; Pongaí; Pontalinda; Pontes Gestal; Populina; Porangaba; Pracinha; Praia Grande; Pratânia; Presidente Alves; Presidente Bernardes; Presidente Epitácio; Presidente Prudente; Quatá; Queiroz; Queluz; Redenção Da Serra; Regente Feijó; Registro; Restinga; Ribeira; Ribeirão Branco; Ribeirão Corrente; Ribeirão Do Sul; Ribeirão Dos Índios; Ribeirão Grande; Ribeirão Pires; Rifaina; Rio Grande Da Serra; Riolândia; Riversul; Rosana; Roseira; Rubiácea; Rubinéia; Sagres; Salesópolis; Salmourão; Saltinho; Salto De Pirapora; Santa Albertina; Santa Branca; Santa Clara D Oeste; Santa Cruz Da Esperança; Santa Cruz Do Rio Pardo; Santa Ernestina; Santa Gertrudes; Santa Isabel; Santa Mercedes; Santa Rosa De Viterbo; Santa Salete; Santana Da Ponte Pensa; Santana De Parnaíba; Santo Anastácio; Santo André; Santo Antonio Do Jardim; Santo Antonio Do Pinhal; Santo Expedito; Santópolis Do Aguapeí; Santos; São Bento Do Sapucaí; São Bernado Do Campo; São Francisco; São João Da Boa Vista; São João Das Duas Pontes; São José Dos Campos; São Luiz Do Paraitinga; São Manuel; São Miguel Arcanjo; São Paulo; São Roque; São Sebastião; São Vicente; Sarapuí; Sarutaiá; Sebastianópolis Do Sul; Serra Azul; Sete Barras; Silveiras; Sud Mennucci; Suzano; Taboão Da Serra; Taciba; Taguaí; Tapiraí; Tapiratiba; Taquarituba; Taquarivaí; Tarabaí; Tarumã; Tatuí; Taubaté; Tejupa; Teodoro Sampaio; Terra Roxa; Timburi; Torre De Pedra; Torrinha; Tremembé; Três Fronteiras; Tupã; Turiúba; Turmalina; Ubatuba; Ubirajara; União Paulista; Urânia; Uru; Valentim Gentil; Vargem; Vargem Grande Paulista; Vitória Brasil; Zacarias.</p>
Arsp (ES)	<p>Afonso Cláudio; Água Doce do Norte; Água Branca; Alto Rio Novo; Anchieta; Apiacá; Aracruz; Atílio Vicacqua; Barra de São Francisco; Boa Esperança; Bom Jesus do Norte; Brejetuba; Cariarica; Castelo; Conceição da Barra; Conceição do Castelo; Divino de São Lourenço; Domingos Martins; Dolores do Rio Preto; Ecoporanga; Fundão; Guarapari; Itatiba; Irupí; Iúna; Mantenópolis; Marechal Floriano; Muniz Freire; Muqui; Nova Venécia; Pancas; Pedro Canário; Região Metropolitana de Vitória; Rio Novo do Sul; Santa Leopoldina; Santa Maria de Jetibá; Santa Teresa; São Gabriel da Palha; São José do Calçado; São Roque do Canaã; Serra; Venda Nova do Imigrante; Viana; Vila Pavão; Vila Valério; Vila Velha; Vitória.</p>
Arsban (RN)	Natal
Arsib (MG)	<p>Ituiutaba; Lagoa Formosa; Sacramento; Machado; Carmo de Mata; Carmo do Cajuru; Carmópolis de Minas; Formiga; Itaúna; Oliveira; Piumhi; Santo Antônio do Amparo; Barbacena; Juiz de Fora; Guanhães; Sabinópolis; Juiz de Fora; Caeté; Itabirito; Itaguara; João Monlevade; Nova Era; Lagoa da Prata; Bocaiuva; Buritizeiro; Francisco Sá; Pirapora.</p>
Agersa (BA)	<p>Abaré; Acajutiba; Adustina; Água Fria; Aiquara; Alcobaça; Almadina; Amargosa; Amélia Rodrigues; América Dourada; Anagé; Andaraí; Andorinha; Angical; Anguera; Antas; Antônio Cardoso; Antônio Gonçalves; Aporá; Apuarema; Aracatu; Araci; Aramari; Arataca; Aratuípe; Aurelino Leal; Baianópolis; Baixa Grande; Banzaê; Barra da Estiva; Barra do Choça; Barra do Mendes; Barra do Rocha; Barreiras; Barro Alto; Barrocas; Belmonte; Belo Campo; Biritinga; Boa Nova; Boa Vista do Tupim; Bom Jesus da Serra; Boninal; Bonito; Botuporã; Brejões; Brejolândia; Brotas de Macaúbas; Brumado; Buerarema; Caatiba;</p>

Cabaceiras do Paraguaçu; Cachoeira; Caculê; Caem; Caetanós; Caetite;
 Cafarnaum; Cairu; Caldeirão Grande; Camacan; Camaçari; Camamu;
 Campo Alegre de Lourdes; Campo Formoso; Canapólis; Canarana;
 Canavieiras; Candeal; Candeias; Candiba; Cândido Sales; Cansanção;
 Canudos; Capela do Alto Alegre; Capim Grosso; Caraíbas; Caravelas;
 Cardeal da Silva; Castro Alves; Catolândia; Caturama; Central; Chorrochó;
 Cícero Dantas; Cipó; Coaraci; Conceição da Feira; Conceição do Almeida;
 Conceição do Coité; Conceição do Jacuípe; Conde; Condeúba; Contendas
 do Sincorá; Coração de Maria; Cordeiros; Coronel João Sá; Cotegipe;
 Cravolândia; Crisópolis; Cristópolis; Cruz das Almas; Dário Meira; Dias
 D'Avila; Dom Macedo Costa; Elísio Medrado; Encruzilhada; Esplanada;
 Euclides da Cunha; Eunápolis; Fátima; Feira de Santana; Filadélfia;
 Firmino Alves; Floresta Azul; Formosa do Rio Preto; Gandu; Gavião;
 Gentio do Ouro; Glória; Gongogi; Governador Mangabeira; Guajeru;
 Guanambi; Guaratinga; Heliópolis; Iaçú; Ibiassucê; Ibicoara; Ibicui;
 Ibipêba; Ibipitanga; Ibiquera; Ibirapitanga; Ibirapuã; Ibirataia; Ibitiara;
 Ibititá; Ibotirama; Ichu; Igrapiúna; Iguai; Ilhéus; Inhambupe; Ipecaetá;
 Ipiáú; Ipirá; Ipupiara; Irajuba; Iramaia; Iraquara; Irará; Irecê; Itabela;
 Itaberaba; Itacaré; Itaeté; Itagi; Itagibá; Itagimirim; Itaguaçu da Bahia;
 Itaju do Colônia; Itamaraju; Itamari; Itambé; Itanagra; Itanhém;
 Itaparica; Itapé; Itapebi; Itapicuru; Itapitanga; Itaquara; Itarantim; Itatim;
 Itiruçu; Itiúba; Ituaçu; Ituberá; Iuiú; Jacaraci; Jacobina; Jaguaquara;
 Jaguarari; Jaguaripe; Jandaíra; Jequié; Jeremoabo; Jiquiriçá; Jitaúna; João
 Dourado; Jucuruçu; Jussara; Jussiape; Lafaiete Coutinho; Lagoa Real; Laje;
 Lajedão; Lajedinho; Lajedo do Tabocal; Lamarão; Lapão; Lauro de Freitas;
 Lençóis; Licínio de Almeida; Livramento de Nossa Senhora; Luís Eduardo
 Magalhães; Macajuba; Macaúbas; Madre de Deus; Maetinga;
 Maiquinique; Mairi; Malhada; Malhada de Pedras; Manoel Vitorino;
 Mansidão; Maracás; Maragogipe; Maraú; Marcionílio Souza; Mascote;
 Mata de São João; Matina; Medeiros Neto; Miguel Calmon; Milagres;
 Mirangaba; Mirante; Monte Santo; Morpará; Morro do Chapéu;
 Mortugaba; Mucuri; Mulungu do Morro; Mundo Novo; Muniz Ferreira;
 Muquém de São Francisco; Muritiba; Mutuípe; Nazaré; Nilo Peçanha;
 Nordestina; Nova Canaã; Nova Fátima; Nova Ibiá; Nova Itarana; Nova
 Redenção; Nova Soure; Nova Viçosa; Novo Horizonte; Novo Triunfo;
 Olindina; Ouricangas; Ouriolândia; Palmas de Monte Alto; Palmeiras;
 Paramirim; Paripiranga; Pau Brasil; Paulo Afonso; Pe de Serra; Pedrão;
 Pedro Alexandre; Pindaí; Pintadas; Piraí do Norte; Piripá; Piritiba;
 Planaltino; Planalto; Poções; Pojuca; Ponto Novo; Porto Seguro;
 Potiraguá; Prado; Presidente Dutra; Presidente Jânio Quadros; Presidente
 Tancredo Neves; Queimadas; Quijingue; Quixabeira; Rafael Jambeiro;
 Retirolândia; Riachão das Neves; Riachão do Jacuípe; Ribeira do Amparo;
 ; Ribeira do Pombal; Ribeirão do Largo; Rio de Contas; Rio do Antônio;
 Rio do Pires; Rio Real; Ruy Barbosa; Salinas da Margarida; Salvador; Santa
 Bárbara; Santa Brígida; Santa Cruz Cabralia; Santa Cruz da Vitória; Santa
 Inês; Santaluz; Santa Luzia; Santana; Santanópolis; Santa Teresinha;
 Santo Amaro; Santo Antônio de Jesus; Santo Estêvão; São Desidério; São
 Domingos; São Félix; São Felipe; São Francisco do Conde; São Gabriel;
 São Gonçalo dos Campos; São José da Vitória; São José do Jacuípe; São
 Miguel das Matas; São Sebastião do Passé; Sapeaçu; Sátiro Dias;
 Saubara; Saúde; Seabra; Senhor do Bonfim; Serra Dourada; Serra Preta;
 Serrinha; Serrolândia; Simões Filho; Sítio do Quinto; Souto Soares;

	<p>Tabocas do Brejo Velho; Tanhaçu; Tanque Novo; Tanquinho; Tapiramutá; Teixeira de Freitas; Teodoro Sampaio; Teofilândia; Teolândia; Terra Nova; Tremedal; Tucano; Uauá; Ubaíra; Ubaitaba; Ubatã; Uibaí; Umburanas; Una ; Uruçuca; Utinga; Valente; Várzea da Roça; Várzea do Poço; Várzea Nova; Varzedo; Cruz; Vereda; Vitória da Conquista; Wagner; Wanderley; Wenceslau Guimarães.</p>
Aresc (SC)	<p>Agrolândia; Aguas Mornas; Alfredo Wagner; Angelina; Anitápolis; Antônio Carlos; Araquari; Araranguá; Balneário Arroio do Silva; Balneário Barra do Sul; Balneário Camboriú; Biguaçu; Bom Jardim da Serra; Bombinhas; Braço do Norte; Calmon; Camboriú; Campo Alegre; Capivari de Baixo; Catanduvás; Criciúma; Curitiba; Descanso; Erval Velho; Florianópolis; Frei Rogério; Garopaba; Ibiam; Ibicaré; Icara; Imaruí; Imbituba; Itajaí; Itapema; Lacerdópolis; Lages; Laguna; Leoberto Leal; Luis Alves; Macieira; Major Gercino; Major Vieira; Morro da Fumaça; Morro Grande; Nova Veneza; Papanduva; Passo de Torres; Paulo Lopes; Pescaria Brava; Ponte Alta do Norte; Porto Belo; Rancho Queimado; Rio do Oeste; Rio Fortuna; Sangão; Santa Cecília; Santa Helena; Santo Amaro da Imperatriz; São Bernardino; São Bonifácio; São Joaquim; São José; São Martinho; São Pedro de Alcântara; Timbó Grande; Treviso; Treze de Maio.</p>
Agepar (PR)	<p>Adrianópolis; Agudos do Sul; Almirante Tamandaré; Altamira do Paraná; Alto Paraíso; Alto Paraná; Alto Piquiri; Altônia; Amaporã; Ampére; Anahy; Andirá; Antônio Olinto; Apucarana; Arapongas; Arapoti; Arapuã; Araruna; Araucária; Ariranha do Ivaí; Assaí; Assis Chateaubriand; Astorga; Atalaia; Balsa Nova; Barbosa Ferraz; Barra do Jacaré; Bela Vista da Caroba; Bela Vista do Paraíso; Bituruna; Boa Esperança; Boa Esperança do Iguaçu; Boa Vista da Aparecida; Bocaiúva do Sul; Bom Jesus do Sul; Bom Sucesso; Bom Sucesso do Sul; Borrazópolis; Braganey; Brasilândia do Sul; Cafeara; Cafelândia; Cafezal do Sul; Califórnia; Cambará; Cambé; Cambira; Campina da Lagoa; Campina do Simão; Campina Grande do Sul; Campo Bonito; Campo do Tenente; Campo Largo; Campo Magro; Campo Mourão; Cândido de Abreu; Cândói; Cantagalo; Capanema; Capitão Leônidas Marques; Carambeí; Carlópolis; Cascavel; Castro; Catanduvás; Centenário do Sul; Cerro Azul; Céu Azul; Chopinzinho; Cianorte; Cidade Gaúcha; Clevelândia; Colombo; Congonhinhas; Conselheiro Mairinck; Contenda; Corbélia; Cornélio Procopio; Coronel Domingos Soares; Coronel Vivida; Corumbataí do Sul; Cruz Machado; Cruzeiro do Iguaçu; Cruzeiro do Oeste; Cruzeiro do Sul; Cruzmaltina; Curitiba; Curiúva; Diamante do Norte; Diamante do Oeste; Diamante do Sul; Dois Vizinhos; Douradina; Doutor Camargo; Enéas Marques; Engenheiro Beltrão; Esperança Nova; Espigão Alto do Iguaçu; Farol; Faxinal; Fazenda Rio Grande; Fênix; Fernandes Pinheiro; Figueira; Flor da Serra do Sul; Florá; Floresta; Florestópolis; Formosa do Oeste; Foz do Iguaçu; Foz do Jordão; Francisco Alves; Francisco Beltrão; General Carneiro; Godoy Moreira; Goioerê; Goioxim; Grandes Rios; Guaíra; Guairaçá; Guamiranga; Guapirama; Guaporema; Guaraci; Guaranias; Guarapuava; Guaraqueçaba; Guaratuba; Honório Serpa; Ibaiti; Ibema; Icaraíma; Igatu; Imbaú; Imbituba; Inácio Martins; Inajá; Indianópolis; Ipiranga; Iporã; Iracema do Oeste; Irati; Iretama; Itaguajé; Itaipulândia; Itambé; Itapejara do Oeste; Itaperuçu; Itaúna do Sul; Ivaí; Ivaiporã; Ivaté; Ivatuba;</p>

Jaboti; Jacarezinho; Jandaia do Sul; Janiópolis; Japira; Jardim Alegre;
 Jesuítas; Joaquim Távora; Jundiá do Sul; Juranda; Lapa; Laranjal;
 Laranjeiras do Sul; Leópolis; Lidianópolis; Lindoeste; Loanda; Londrina;
 Luiziana; Lunardelli; Lupionópolis; Mallet; Mamborê; Mandaguaçu;
 Mandaguari; Mandirituba; Manfrinópolis; Mangueirinha; Manoel Ribas;
 Maria Helena; Marilândia do Sul; Marilena; Maringá; Mariópolis; Maripá;
 Marmeleiro; Marquinho; Matelândia; Matinhos; Mato Rico; Mauá da
 Serra; Medianeira; Mirador; Missal; Moreira Sales; Morretes; Nova
 Aliança do Ivaí; Nova América da Colina; Nova Aurora; Nova Cantu; Nova
 Esperança; Nova Esperança do Sudoeste; Nova Laranjeiras; Nova
 Londrina; Nova Olímpia; Nova Prata do Iguaçu; Nova Santa Rosa; Nova
 Tebas; Novo Itacolomi; Ortigueira; Ourizona; Ouro Verde do Oeste;
 Paçandu; Palmas; Palmeira; Palmital; Palotina; Paraíso do Norte;
 Paranacity; Paranaíba; Pato Branco; Paula Freitas; Paulo Frontin; Perobal;
 Pérola; Pérola do Oeste; Piên; Pinhais; Pinhal do São Bento; Pinhalão;
 Pinhão; Pirai do Sul; Piraquara; Pitanga; Planaltina do Paraná; Planalto;
 Ponta Grossa; Pontal do Paraná; Porecatu; Porto Amazonas; Porto Rico;
 Porto União (Santa Catarina); Porto Vitória; Pranchita; Primeiro de Maio;
 Prudentópolis; Quarto Centenário; Quatiguá; Quatro Barras; Quedas do
 Iguaçu; Querência do Norte; Quinta do Sol; Quitandinha; Ramilândia;
 Rancho Alegre; Rancho Alegre do Oeste; Realeza; Rebouças; Renascença;
 Reserva; Reserva do Iguaçu; Ribeirão do Pinhal; Rio Azul; Rio Bom; Rio
 Bonito do Iguaçu; Rio Branco do Ivaí; Rio Branco do Sul; Rio Negro;
 Rolândia; Roncador; Rondon; Rosário do Ivaí; Sabaudia; Salgado Filho;
 Salto do Itararé; Salto do Lontra; Santa Amélia; Santa Cruz Monte
 Castelo; Santa Fé; Santa Helena; Santa Inez; Santa Izabel do Oeste; Santa
 Lúcia; Santa Maria do Oeste; Santa Mariana; Santa Tereza do Oeste;
 Santa Terezinha Itaipu; Santana do Itararé; Santo Antônio da Platina;
 Santo Antônio do Caiuá; Santo Antônio do Sudoeste; Santo Inácio; São
 Carlos do Ivaí; São João; São João do Caiuá; São João do Ivaí; São João do
 Triunfo; São Jorge do Oeste; São Jorge do Patrocínio; São José da Boa
 Vista; São José das Palmeiras; São José dos Pinhais; São Manoel do
 Paraná; São Mateus do Sul; São Miguel do Iguaçu; São Pedro do Iguaçu;
 São Pedro do Ivaí; São Pedro do Paraná; São Sebastião da Amoreira; São
 Tomé; Sapopema; Saudade do Iguaçu; Sengés; Serranópolis do Iguaçu;
 Siqueira Campos; Sulina; Tamarana; Tamboara; Tapira; Teixeira Soares;
 Telêmaco Borba; Terra Boa; Terra Roxa; Tibagi; Tijucas do Sul; Toledo;
 Tomazina; Três Barras do Paraná; Tunas do Paraná; Tuneiras do Oeste;
 Turvo; Ubatuba; Umuarama; União da Vitória; Uniflor; Uraí; Ventania;
 Vera Cruz do Oeste; Verê; Virmond; Vitorino; Wenceslau Braz; Xambrê.