



Projeto PNUD – EPL

Ativos Reversíveis em Concessões

Rodoviárias e Aeroportuárias

Produto 2

26 de dezembro de 2017

# **Projeto PNUD – EPL – Ativos Reversíveis em Concessões Rodoviárias e Aeroportuárias**

São Paulo, 26 de Dezembro de 2017

Atenção:

Empresa de Planejamento e Logística (EPL)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Prezados Senhores,

Conforme contrato de prestação de serviços profissionais da KPMG Advisory S.p.A com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) BRA 10-35768/2017, referente a RFP JOF 0211-31072/2017, a KPMG Consultoria Ltda. encaminha o Produto 2 do contrato em questão, referente Identificação de critérios e padrões que auxiliem na conceituação de bens passíveis de reversibilidade, em consonância com o disposto na legislação aplicável e nos contratos de concessão.

Este documento é destinado exclusivamente à EPL e PNUD (em conjunto referidos como “Cliente”) e foi preparado de acordo com a solicitação do Cliente à KPMG. A divulgação deste documento para terceiros é proibida. A KPMG não tem obrigação de atualizar este relatório posteriormente à data de sua emissão.

Ficamos a disposição para maiores esclarecimentos.

Atenciosamente,

---

Fernando Faria

KPMG Consultoria Ltda.

# Glossário

<b>ANTT</b>	Agência Nacional de Transportes Terrestres.
<b>ANAC</b>	Agência Nacional de Aviação Civil
<b>Concessionária ou Parceiro Privado</b>	A empresa privada detentora de um contrato de Concessão ou Parceria Público Privada, responsável pela prestação dos serviços do contrato de Concessão, definido de forma genérica neste documento.
<b>EPL</b>	Empresa de Planejamento e Logística.
<b>Poder Concedente</b>	A entidade pública responsável pela concessão dos serviços e contratação do Parceiro Privado, definido de forma genérica neste documento.
<b>Projeto</b>	Projeto de Concessão ou Parceria Público Privada, definido de forma genérica neste documento.
<b>PEA</b>	Plano de Exploração Aeroportuária
<b>PER</b>	Plano de Exploração Rodoviária
<b>PGI</b>	Plano de Gestão da Infraestrutura

## **Produto 2**

**Identificação de critérios e padrões que auxiliem na conceituação de bens passíveis de reversibilidade, em consonância com o disposto na legislação aplicável e nos contratos de concessão**

### **Conteúdo**

<b>Introdução</b>	<b>5</b>
<b>1. Revisão de definições para “bens reversíveis”</b>	<b>6</b>
1.1. Doutrina e legislação	6
1.2. Regulação	8
<b>2. Análise de Editais de Licitação e Contratos de Concessão.</b>	<b>11</b>
2.1. Contexto	11
2.2. Setor de Transportes Rodoviários	11
2.3. Setor de Transportes Aéreos	31
<b>3. Referências Internacionais</b>	<b>44</b>
<b>4. Síntese da Identificação de Padrões para Conceituação de Bens Reversíveis de acordo com os contratos de concessão</b>	<b>49</b>

## **Introdução**

O Produto 1 desta assessoria apresentou o arcabouço legal e regulatório relacionado a reversibilidade de bens em contratos de concessão.

No Produto 2 será apresentada breve revisão das definições para bens reversíveis, conforme o arcabouço legal e regulatório apresentado no Produto 1, e verificada a definição de bens reversíveis nos contratos de concessão no setor rodoviário, realizados no Programa de Concessões de Rodovias Federais entre 1995 e 2015, e no setor aeroportuário, realizados entre 2011 e 2017, considerando-se: os bens integrantes das concessões, os planos de exploração rodoviários e aeroportuários, os investimentos obrigatórios, os termos para transferências de bens, entre outras definições presentes nos referidos contratos, para a identificação de critérios e padrões que auxiliem na conceituação de bens passíveis de reversibilidade nestas concessões.

Além disso, para fins de referência, será realizada a verificação de qual tem sido a prática internacional quanto à definição de bens reversíveis em contratos de concessão nos setores aeroportuário e rodoviário, e suas principais características.

Conforme o Plano de Trabalho definido no início da assessoria, o Produto 2 buscará, portanto, avaliar se há padrões claros nos contratos de concessão aeroportuários e rodoviários para a identificação e definição dos bens reversíveis destas concessões. Os Produtos 3 e 4 buscarão avaliar se os instrumentos definidos contratualmente estão, de fato, contribuindo para sua gestão e atribuição de valor para fins de reversão ao término dos referidos contratos, entre outros temas.

## **1. Revisão de definições para “bens reversíveis”**

Para a revisão de definições para bens reversíveis, apresentaremos uma breve revisão da doutrina e legislação, e regulação específica da ANAC e ANTT para os setores aeroportuário e rodoviário.

### **1.1. Doutrina e legislação**

Conforme explicado no Produto 1, a doutrina caracteriza os bens reversíveis como os necessários à continuidade da prestação dos serviços públicos concessionados, ou seja, aqueles que sejam não somente úteis, mas indispensáveis à prestação de serviços.

Ao realizar a concessão da prestação de serviços públicos ao setor privado há necessidade de se estabelecer o conjunto de bens que servirão direta e necessariamente à prestação do serviço, e sobre sua permanência no domínio do concessionário durante o período de vigência do contrato, com posterior reversão ao poder concedente.

O Produto 1 explica que a reversão dos bens ao final do contrato deve garantir a continuidade do serviço público, não devendo penalizar o concessionário, ou objetivar o enriquecimento patrimonial do poder concedente.

O capítulo também explicita que não necessariamente todos os bens reversíveis serão conhecidos ao início das respectivas concessões ou permissões, considerando que geralmente o concessionário deve ter como obrigação contratual a aquisição de bens que assumirão esta característica e, portanto, deverão ser sujeitos ao mesmo regime.

A Lei de Concessões, nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos não traz um conceito para bens

reversíveis, transferindo a definição para o edital de licitação e a necessidade de previsão contratual sobre o tema.

A lei expõe em seu artigo 18º que os editais de licitação e contratos devem conter:

“X - a indicação dos bens reversíveis;

XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;”

Como as concessões envolvem a realização de investimentos e aquisição de bens, nem sempre será possível elaborar a lista ou inventário completo dos bens reversíveis quando na etapa de licitação. Esta indicação deve ser atualizada ao longo da concessão na medida em que novos bens que assumam a natureza de reversíveis sejam adquiridos, conforme dispõe o artigo 31º da Lei de Concessões:

Art. 31. Incumbe à concessionária:

II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

O artigo 23º, dentre os conteúdos essenciais às cláusulas do contrato, indica expressamente aquelas relativas aos bens reversíveis:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

X - aos bens reversíveis;

O capítulo também explica que os investimentos em bens reversíveis podem ter origem tanto em recursos privados, como em recursos públicos.

Em suma, o que a legislação estabelece que os editais e contratos de concessão que realizarão a definição de quais são bens reversíveis de cada projeto.

### **1.1.1. Legislação Específica do Setor de Transportes Terrestres e Aquaviários**

Conforme ilustrado no Produto 1, o Decreto nº 4.130/2002 afirma, em seu art. 3º, 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* (inciso XIII) e *tomar as medidas para que os investimentos em bens reversíveis sejam contabilizados em contas específicas* (inciso XIV).

Esta afirmação não contribui para a definição dos bens reversíveis, pois delega à agência a competência de analisar e classificar os bens das concessionárias.

### **1.1.2. Legislação Específica do Setor de Transportes Aéreos**

No setor de transportes aéreos, a Lei nº 11.182/2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, não contém qualquer disposição sobre o tema bens reversíveis. Este fato não contribui para a definição dos bens reversíveis no setor.

## **1.2. Regulação**

### **1.2.1. ANTT**

No setor de transportes terrestres, as resoluções que tratam do tema bens reversíveis apenas de forma tangencial, não havendo definição para o setor de transportes rodoviários.



Conforme já mencionado, no setor de transportes terrestres, a Lei nº 10.233/2001, que cria a ANTT, delega aos contratos a obrigação de fixar os critérios para reversibilidade de ativos.

Para este tema, importa avaliar os seguintes artigos:

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 – critério/os para reversibilidade de ativos;

Com a alteração introduzida pela Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, adicionou-se ao edital de licitação, a obrigação de prever as condições referentes aos bens reversíveis.

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.

Esta obrigação de previsão nos editais e contratos é reforçada pelos artigos 25 e 27, que disciplinam respectivamente as competências da ANTT e da ANTAQ. O art. 25, III determina, em relação ao transporte ferroviário, que a ANTT publique editais, julgue as licitações e celebre contratos com cláusulas de reversão de ativos.

### **1.2.2. ANAC**

Os seguintes manuais de procedimentos tratam dos temas relacionados a bens reversíveis: (i) o Manual de Procedimento MPR/SRA-025-R00 sobre Inventário de Bens Reversíveis, aprovado pela Portaria ANAC nº 2.507/2017; e o (ii) Manual de

Procedimento MPR/SRA-013-R00 sobre Desfazimento de Bens Reversíveis, aprovado pela Portaria nº 2.839/2017. A aplicação dos procedimentos presentes nos referidos manuais poderá contribuir para o acompanhamento dos inventários dos bens reversíveis das concessionárias.

No setor de transportes aéreos, conforme já mencionado no Produto 1, a Lei nº 11.182/2005 não disciplina a matéria.

Por sua vez, o Decreto nº 7.624/2011 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.

Assim, de modo indireto, a norma acabou por autorizar a alienação de bens reversíveis, desde que sejam substituídos por outros equivalentes. A disciplina é relevante por privilegiar a gestão por “conta e risco” do concessionário em detrimento da “reserva” do bem que será futuramente revertido.

## **2. Análise de Editais de Licitação e Contratos de Concessão.**

### **2.1. Contexto**

Conforme exposto no capítulo anterior, a legislação de concessões reserva para os editais e contratos de concessão a definição dos bens reversíveis. No presente capítulo serão analisados os padrões com relação ao tema nos contratos de concessão em vigência nos setores aeroportuário e rodoviário.

### **2.2. Setor de Transportes Rodoviários**

As concessões rodoviárias no Brasil foram licitadas em 3 etapas, sendo que na 1º etapa o órgão responsável pela gestão do processo licitatório e a assinatura do contrato, bem como a definição dos Bens da Concessão, era o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER. Após a criação da ANTT, em 2001, as demais etapas de concessão rodoviária foram conduzidas pela agência.

Como há diferenças no que tange à definição de bens reversíveis e bens integrantes da concessão entre as etapas, cabe uma breve contextualização do Programa de Concessão de Rodovias Federais.

As Rodovias Federais pertencentes ao Programa de Concessão de Rodovias Federais do Governo Federal, atualmente abrangem 11.191,1 quilômetros de rodovias concessionadas, com concessões promovidas pelo Ministério dos Transportes, Governos Estaduais (por meio da Lei nº 9.277/96) e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Atualmente 20 concessões são administradas pela ANTT, totalizando 9.344,8 km, sendo deste total, 4 rodovias contratadas pelo Ministério dos Transportes, entre os anos de 1994 e 1997.

Entre as rodovias, a concessão da Ponte Rio-Niterói foi finalizada no ano de 2015, sendo relicitada no mesmo ano.

O Programa de Concessões Rodoviárias foi realizado em 3 etapas, sendo a 1ª etapa com 6 rodovias concessionadas, totalizando 1.315,9 quilômetros, com as primeiras licitações ocorridas em 1995. Do total dos contratos, apenas um foi encerrado pelo fim dos 20 anos previstos para a concessão.

Na 2ª etapa de leilão, foram concessionadas 8 rodovias federais, dividida em 2 fases, sendo a primeira realizada em outubro de 2007, totalizando 2.624,40 quilômetros e a segunda fase em janeiro de 2009, com 680,6 quilômetros. Para a 3ª etapa de concessões, foram licitados 8 lotes de rodovias, com 5.361,9 quilômetros no total.

As rodovias concessionadas são:

### **1ª Etapa**

- BR-116/RJ/SP (Nova Dutra) – 402 Km
- Ponte Rio-Niterói/RJ (CCR Ponte) – 13,2 Km (Contrato Encerrado)
- BR-040/MG/RJ (Concer) – 179,9 Km
- BR-116/RJ (CRT) – 142,5 Km
- BR-290/RS (Concepa) – 121 Km
- BR-116/293/RS (ECOSUL) – 457,3 Km

### **2ª etapa**

I Fase

- BR-116/PR/SC (Planalto Sul) – 413 Km
- BR-376/PR - BR-101/SC (Litoral Sul) – 405,9 Km
- BR-116/SP/PR (Régis Bittencourt) – 401,6 Km
- BR-381/MG/SP (Fernão Dias) – 562,1 Km
- BR-393/RJ (Rodovia do Aço) – 200,4 Km

- BR-101/RJ (Fluminense) – 320,1 Km
- BR-153/SP (Transbrasiliana) – 321,6 Km

#### II fase

- BR - 116/324 BA (Via Bahia) – 680,6 Km

#### **3º etapa**

- BR-101/RJ/ES/BA ( Eco 101) – 475,9 Km
- BR-050/MG/GO (MGO Rodovias) – 436,6 Km
- BR-060/DF/MG/SP e BR-262/MG (Concebra) – 1.176,5 Km
- BR-163/MT e MT-407/MT (Rota do Oeste) – 850,9Km
- BR-163/MS (CCR MS Vias) – 847,2 Km
- BR-040/DF/GO/MG (Via 040) – 936,8 Km
- BR-060/GO (Galvão BR-153) – 624,8 Km (Caducidade Declarada)
- Ponte Rio-Niterói/RJ – 13,2 Km

Com a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT em 2001, os processos de concessões rodoviárias, como os editais e gestão dos contratos, ficaram sob sua responsabilidade. Sendo assim, a ANTT foi a responsável pela licitação das 2ª e 3ª etapas de rodovias.

É importante contextualizar que o modelo regulatório adotado pela ANTT é por contrato, ou seja, não há uma regulação realizada com base em custos. A ANTT responsabiliza-se pela gestão dos contratos de concessão, monitoramento dos indicadores, entre outras responsabilidades estabelecidas pela repartição dos riscos nos contratos de concessão. O acompanhamento pela ANTT das demonstrações financeiras das concessionárias e rubricas contábeis relacionadas aos investimentos realizados é limitado, em linha com o modelo regulatório adotado no setor.

Além disso, o EVTEA realizado para as concessões não é vinculante, ou seja, os resultados realizados pelas concessionárias, conforme receitas, custos, despesas e

investimentos incorridos podem ser distintos dos previstos no estudo de viabilidade realizados previamente às licitações para concessão. Ainda, importante observar que a ANTT não analisa os custos e investimentos previstos nos Programas de Exploração das Rodovias (PER) para determinação de tarifas.

A análise dos contratos de concessão, e do modelo regulatório adotado pela ANTT, com base em regulação por contrato, permite afirmar que não há um conceito de investimento regulatório no setor, conforme consta no plano de trabalho desta assessoria. A análise dos contratos mostra a existência de investimentos obrigatórios, mas não de um conceito de investimento regulatório que seja aplicável aos contratos de concessão rodoviária e ao setor como um todo.

Com relação à esfera de atuação da ANTT com relação aos bens reversíveis, o Decreto nº 4.130, em seu artigo 3º estabelece que compete à agência:

XIII - analisar e classificar, quanto às suas reversibilidades e indenizações, os bens das concessionárias bem como os investimentos autorizados e por elas realizados;

XIV - tomar as medidas para que os investimentos em bens reversíveis sejam contabilizados em contas específicas.

### **2.2.1. Bens reversíveis**

#### **Contratos realizados pelo DNER**

A Seção XV dos contratos de concessão, Da Reversão dos Bens que Integram a Concessão, trata dos Bens Reversíveis, conforme descrito abaixo.

— “(...) reverterem ao DNER, gratuita e automaticamente, na extinção da concessão, todos os bens construídos ou adquiridos pela CONCESSIONÁRIA e integrados à concessão nos termos previstos neste CONTRATO. ”

- “Para os fins previstos no item anterior obriga-se a CONCESSIONÁRIA a entregar os bens ali referidos em perfeitas condições de operacionalidade, utilização e manutenção, sem prejuízo do normal desgaste resultante do seu uso, e livres de ônus ou encargos, de que tipo forem. ”
- “ A reversão dos bens na extinção da concessão far-se-á com o pagamento, pelo DNER, das parcelas dos investimentos vinculados aos bens adquiridos pela CONCESSIONARIA ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com a prévia aprovação do DNER, com objetivo de garantir a continuidade e a atualidade da concessão. ”
- “Caso a reversão dos bens para o DNER não se processe nas condições indicadas nos” (dois) itens (acima), “a CONCESSIONARIA indenizará o DNER, devendo a indenização ser calculada nos termos legais.”
- “Ocorrendo a dissolução ou liquidação da CONCESSIONÁRIA, não poderá ser procedida a partilha do respectivo patrimônio social sem que o DNER ateste, por meio de auto de vistoria, encontrarem-se os bens reversíveis livres de ônus, ou sem que se mostre assegurado o pagamento de quantias devidas ao DNER, a título de indenização ou a qualquer outro título.”

#### **ANTT**

Para os lotes de leilões realizados na fase I da 2º etapa de concessões, os Bens Reversíveis e os Bens Vinculados à Concessão estão definidos no Capítulo III dos contratos de concessão sendo os Bens Reversíveis definidos conforme descrito abaixo:

- “Ressalvado o disposto neste Contrato, reverterem à União, gratuita e automaticamente, na extinção da Concessão, todos os Bens Vinculados à Concessão, nos termos previstos neste Contrato. ”
- “Para os fins previstos (...) obriga-se a Concessionária a entregar os Bens Vinculados a Concessão em perfeitas condições de operacionalidade,

utilização e manutenção, sem prejuízo do normal desgaste resultante do seu uso e livres de ônus ou encargos de que tipo for. “

- “A reversão dos bens quando da extinção da Concessão se fará com o pagamento, pela União, das parcelas dos investimentos vinculados aos bens adquiridos pela Concessionária, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com a prévia aprovação da ANTT, com objetivo de garantir a continuidade e a atualidade da Concessão. ”
- “Extinta a Concessão, reverterem à União todos os Bens Vinculados direitos e privilégios decorrentes da Concessão, livres e desembaraços de quaisquer ônus ou encargos, inclusive social-trabalhistas, e cessam, para Concessionária, todos os direitos emergentes do Contrato. ”

Na II fase da 2ª etapa de Concessão, os bens reversíveis estão definidos como:

“Bens da Concessão necessários à continuidade dos serviços relacionados à Concessão, conforme definidos pela ANTT, que lhe serão revertidos ao término do Contrato, como por exemplo, o próprio sistema rodoviário, todos os bens que foram transferidos ao Concessionário pelo Poder Concedente, todos os bens adquiridos pelo concessionário ao longo da concessão necessários a continuidade dos serviços da concessão, todos os sistemas, todas as edificações, entre outros. ”

Para as concessões pertencentes a 3º etapa de concessões rodoviária os Bens reversíveis são definidos nas Disposições Iniciais do contrato, descrito conforme a seguir:

- “Bens Reversíveis: bens da Concessão necessários a continuidade dos serviços relacionados a Concessão, conforme definidos pela ANTT, que lhe serão revertidos ao término do Contrato. ”

Conforme verifica-se pela análise dos contratos de concessão a definição de bens reversíveis é semelhante entre os contratos de concessão celebrados pelo DNER, 2ª etapa de concessões da ANTT e 3ª etapa da ANTT.



Nos contratos do DNER e Fase I da 2ª Etapa de concessões rodoviárias há menção a perfeitas condições de operacionalidade quando da reversão dos ativos, enquanto a partir da Fase II da 2ª Etapa cita-se os bens da concessão necessários para continuidade dos serviços.

### **2.2.2. Bens Integrantes da Concessão**

#### **DNER**

Os termos dos contratos referentes aos Bens Integrantes da Concessão podem ser encontrados na Seção XIII – “Dos Bens que Integram a Concessão”, sendo a definição destes bens aqueles:

- “A RODOVIA, compreende suas faixas marginais, edificações e terrenos destinados às atividades a ela vinculadas, integra a concessão e, portanto, pertence à União, na qualidade de bem público de uso comum.”
- “O Anexo III deste CONTRATO e as "Plantas" disponíveis nas sedes dos distritos Rodoviários Federais com jurisdição sobre o trecho objeto da concessão, contemplam relações descritivas e indicações dos bens móveis e imóveis vinculados à RODOVIA; esses bens serão integrados à concessão.”
- “Quaisquer bens imóveis que forem adquiridos pela CONCESSIONÁRIA, inclusive por via de expropriação, integrarão a concessão, revertendo e incorporando-se ao domínio da União na extinção da concessão.”
- “Integrarão, também, a concessão, todos os bens móveis adquiridos pela CONCESSIONÁRIA que sejam utilizados diretamente na exploração da RODOVIA; esses bens poderão ser substituídos, alienados e onerados pela CONCESSIONARIA, desde que observado o disposto no item seguinte. ”

A relação dos bens transferidos a concessionária está presente no Termo de Transferência de Bens, anexo ao contrato de concessão.

## **ANTT**

Para os contratos pertencentes à fase I da 2º etapa de concessões os Bens Vinculados à Concessão são definidos pelo capítulo III, conforme descrito abaixo:

- “Integram a Concessão os trechos de Rodovia que compõe o Lote Rodoviário, compreendendo seus acessos, nos termos regulamentados pela ANTT, faixas de domínio, edificações e terrenos destinados às atividades a elas vinculadas e, portanto, pertencentes à União na condição de bens públicos de uso comum. ”
- “A Concessionária e o DNIT formalizarão, no prazo de trinta dias a contar da publicação do extrato do Contrato de Concessão no D.O.U., o "Termo de Cessão bens" do Lote Rodoviário, que conterà relação dos bens vinculados à Concessão e que fará parte integrante desse Contrato, constituindo o Anexo XI.”
- “Integrarão ainda a Concessão todos os bens móveis adquiridos pela Concessionária que sejam utilizados diretamente na exploração do Lote Rodoviário. ”
- Quaisquer bens imóveis que sejam adquiridos pela Concessionária, inclusive por via de expropriação, integrarão a Concessão, revertendo e incorporando-se ao patrimônio da União na extinção da Concessão.

Em relação aos contratos da 3º etapa de concessões, os Bens da Concessão são definidos na cláusula 4, conforme definidos a seguir:

- “O Sistema Rodoviário, conforme alterado durante o prazo da concessão, de acordo com os termos do contrato; ”
- “Todos os bens vinculados à operação e manutenção do Sistema Rodoviário, transferidos à Concessionária, conforme listado no Termo de Arrolamento e Transferência de Bens; e “
- “Os bens adquiridos, arrendados ou locados pela Concessionária, ao longo do Prazo de Concessão, que sejam utilizados na operação e manutenção do Sistema Rodoviários. ”

Na fase II da 2ª etapa de concessões estão definidos de forma idêntica, à exceção do 2º item, na qual ao invés de utilizar-se o Termo de Arrolamento, apenas menciona-se os bens arrolados na Data de Assunção.

Em todas etapas de concessão menciona-se que os bens integrantes da concessão são os bens transferidos pelo Poder Concedente em adição aos investimentos realizados pelo privado durante o período da concessão.

### **2.2.3. Plano de Exploração Rodoviária**

O Plano de Exploração Rodoviária é um anexo aos contratos, que abrange todos os parâmetros mínimos, metas, requisitos, intervenções obrigatórias que devem ser realizados pela Concessionária.

No PER também estão definidos os parâmetros de desempenho, bem como os prazos para o atendimento dos trabalhos necessários para a operação rodoviária, como, a recuperação e manutenção dos ativos, ampliação da capacidade e melhorias da rodovia, obras e serviços operacionais.

Portanto, para se definir os bens reversíveis e os bens integrantes da concessão, há que se analisar o PER das rodovias.

O PER especifica todas as condições para execução do contrato de concessão, caracterizando todos os serviços e obras previstos para realização pela Concessionária ao longo do prazo da Concessão, bem como diretrizes técnicas, normas, características geométricas, escopo, parâmetros de desempenho, parâmetros técnicos, bem como os prazos de execução que devem ser observados para todas as obras e serviços previstos.

O PER é um importante mecanismo para gestão do contrato, por estabelecer os parâmetros de desempenho das concessões, gatilhos para investimentos, e relatórios para o monitoramento da concessão. Os relatórios de monitoramento, por sua vez devem apresentar a avaliação de todos os parâmetros de desempenho e parâmetros

técnicos previstos no PER, a descrição detalhada da metodologia empregada para avaliar estes parâmetros, e atualização do cadastro dos elementos funcionais do sistema rodoviário.

Em linha com o modelo regulatório adotado atualmente pela ANTT, os PER estabelecem os investimentos a serem realizados, seu monitoramento, parâmetros de desempenho dos serviços prestados (que tem impacto na remuneração das concessionárias), mas não o monitoramento dos valores investidos para tanto. Portanto, os PER e relatórios de monitoramento devem ser verificados para que se analise se os ativos revertidos estão nas condições estabelecidas no contrato, e se os investimentos pactuados em contrato e seu prazo para entrega foram realizados na data de término do contrato.

O PER são instrumentos importantes, em conjunto com relatórios de monitoramento, para se verificar se os investimentos realizados atingiram os parâmetros estabelecidos em contrato em determinado prazo, mas a atribuição de valor a tais investimentos é possível apenas por análise técnica depurada de se os registros contábeis estão de acordo com os investimentos efetivamente realizados.

#### **2.2.4. Termo de Transferência de Bens**

Os contratos de concessão rodoviária nas 3 etapas contém o Termo de Transferência de Bens, em que está presente a definição e aceitação formal por parte das concessionárias de todos os bens inventariados e integrantes da Rodovia.

No Termo é definido que as concessionárias são responsáveis “pela guarda e vigilância dos bens vinculados à concessão, obrigando-se a adotar as providências necessárias à garantia do patrimônio rodoviário até a extinção da Concessão. Finda a Concessão os bens ora cedidos revertem gratuita e automaticamente à União, nos termos previstos no contrato de Concessão. ”

Nos termos de transferência de bens analisados, há detalhamento dos itens a serem transferidos do Poder Concedente para a Concessionária. Estes termos de transferência são compostos por volumes descritivos de itens como cadastro viário, pavimento, obras-de-arte especiais, passivos ambientais, travessias urbanas, diagramas, elementos de segurança, marginais, iluminação, trechos urbanos, edificações, entre outros. Por meio das definições de bens reversíveis das diversas etapas de concessão, é possível afirmar que os bens presentes nos termos de transferência de bens devem ser revertidos para o Poder Concedente ao término da concessão.

#### **2.2.5. Tabela comparativa**

Segundo os contratos analisados para cada uma das etapas de concessões, identificamos padrões que podem ser considerados no que tange os modelos de contrato utilizados em cada uma destas etapas.

A seguir comentamos os padrões dos contratos:

<b>RODOVIAS</b>				
	<b>1ª etapa</b>	<b>2ª etapa – Fase I</b>	<b>2ª etapa – Fase II</b>	<b>3ª etapa</b>
<b>Definição de Bens da Concessão</b>	Rodovia e seus acessos, edificações e demais bens móveis e imóveis utilizados para a exploração da rodovia	Bens relacionados no Termo de Cessão de Bens (rodovia, bens imóveis nos limites da faixa de domínio, bens moveis nos limites da faixa de domínio), os equipamentos, máquinas, aparelhos e acessórios que são utilizados na Rodovia, quaisquer bens móveis e imóveis que forem adquiridos pela Concessionária, que sejam utilizados diretamente na exploração da Rodovia	Sistema rodoviário, todos os bens vinculados a operação e manutenção do sistema rodoviário e bens adquiridos pela Concessionária que sejam utilizados na operação ou manutenção do sistema rodoviário	Sistema rodoviário, todos os bens vinculados a operação e manutenção do sistema rodoviário e bens adquiridos pela Concessionária que sejam utilizados na operação ou manutenção do sistema rodoviário
<b>Definição de Bens Reversíveis</b>	Bens transferidos do Poder Concedente à Concessionária mais todos bens móveis e imóveis adquiridos pela Concessionária que sejam utilizados diretamente para a exploração da rodovia	São todos os bens vinculados a concessão	Todos os bens da concessão necessários à continuidade dos serviços relacionados à concessão, transferidos do Poder Concedente para a Concessionária ou adquiridos por esta e que são fundamentais para continuidade do serviço	Bens da Concessão necessários a continuidade dos serviços relacionados a Concessão
<b>Procedimentos para acompanhamento dos bens</b>	Exercido pelo Poder Público. Tendo acesso livre a informações relativas a administração, contabilidade, recursos técnicos, econômico e financeiros, bem como bens vinculados a concessão	Coordenado pela ANTT visando controle por resultados da execução dos serviços de operação conservação e manutenção dos bens com base nas normais técnicas aplicáveis Controle da execução de obras: iniciais, recuperação, melhoria e ampliação de capacidade contratadas	São feitas fiscalizações regulares pela ANTT nos bens e encaminhadas para a Concessionária, esta precisa fazer quaisquer regularizações que não estejam em conformidade, nos prazos previstos pelo Poder Concedente	São feitas fiscalizações regulares pela ANTT nos bens e encaminhadas para a Concessionária, esta precisa fazer quaisquer regularizações que não estejam em conformidade, nos prazos previstos pelo Poder Concedente
<b>Requisitos para reversão</b>	Entregar bens em plena operacionalidade, de utilização e manutenção. Ao final da concessão o pavimento deve ter uma vida útil restante superior a 8 anos	Ao final da concessão, todo o pavimento da RODOVIA deverá estar em conformidade com os procedimentos de desempenho seguidos, o qual deve apresentar vida útil restante de, no mínimo, 5 anos	As estradas no ato de devolução devem estar em conformidade com os procedimentos de desempenho seguidos durante a operação. Neste caso o pavimento deve ter vida de serviço superior a 5 anos	As estradas no ato de devolução devem estar em conformidade com os procedimentos de desempenho seguidos durante a operação. Neste caso o pavimento deve ter vida de serviço superior a 5 anos
<b>Procedimento de Reversão</b>	Realização de vistoria pelo Poder Concedente nos bens reversíveis e estes revertidos gratuita e automaticamente, na extinção da concessão	Realização de vistoria pelo Poder Concedente nos bens reversíveis e estes revertidos gratuita e automaticamente, na extinção da concessão	Um ano antes do termino da concessão, deve ser feita uma avaliação detalhada dos bens reversíveis e da condição do pavimento dos trechos	Até um ano antes do encerramento do prazo de concessão pode ser realizada uma fiscalização pela ANTT para avaliar as condições dos bens reversíveis bem como avaliar se o pavimento de cada sub trecho estão dentro dos parâmetros
<b>Diretrizes para indenização</b>	Indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir continuidade e atualidade dos serviços pertinentes à concessão	Indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir continuidade e atualidade dos serviços pertinentes à concessão	As parcelas dos investimentos realizados, inclusive em obras de manutenção, bens e instalações, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados para o cumprimento deste Contrato, deduzidos os Ônus financeiros remanescentes; Desoneração da concessionária em relação a contratos de financiamento	As parcelas dos investimentos realizados, inclusive em obras de manutenção, bens e instalações, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados para o cumprimento deste Contrato, deduzidos os Ônus financeiros remanescentes;

			<p>Todos os encargos e Ônus decorrentes de multas, rescisões e indenizações que se fizerem devidas a fornecedores, contratados e terceiros em geral</p>	<p>Desoneração da concessionária em relação a contratos de financiamento</p> <p>Todos os encargos e Ônus decorrentes de multas, rescisões e indenizações que se fizerem devidas a fornecedores, contratados e terceiros em geral</p>
--	--	--	---	--

Comentários sobre as definições:

### **Definição de Bens da Concessão**

Há definições distintas para os bens da concessão nos diversos modelos de contrato em diferentes etapas, mas pode se concluir que os bens de concessão são os bens utilizados diretamente para a exploração da rodovia, sejam eles transferidos do Poder Concedente à Concessionária no ato do contrato, ou adquiridos pela segunda no decorrer do prazo de concessão.

### **Definição de Bens Reversíveis**

São definidos como os bens da concessão que são essenciais para a continuidade dos serviços relacionados a concessão. Conforme se nota pela tabela comparativa, os contratos da 1ª etapa e da Fase I da 2ª etapa dão exemplos dos bens vinculados à Concessão, que devem ser revertidos. Os contratos da Fase II da 2ª Etapa e 3ª Etapa apresentam o conceito de bens reversíveis como aqueles necessários para a continuidade na prestação dos serviços.

### **Procedimentos para acompanhamento dos bens**

Em todos os casos é feito pelo Poder Concedente, e segue o PER como guia para se ter as diretrizes de acompanhamento e monitoramento dos bens reversíveis.

### **Requisitos para reversão**

No caso da reversão ser realizada em função de advento ao término contratual, a Concessionária precisa entregar os bens reversíveis em condições similares às quando estas são submetidas a manutenção periódica. Nos contratos da segunda etapa em diante, a condição é, no caso do pavimento, ter uma utilidade de no mínimo mais 5 anos de uso, enquanto usava-se 8 anos como prazo nos contratos da primeira etapa

No caso da reversão ser feita em função de rescisão do contrato, seja ela por encampação, caducidade, rescisão, anulação ou falência da Concessionária, os bens são revertidos ao Poder Concedente assim que for decretada a extinção do contrato, e



qualquer irregularidade encontrada nos bens, passível de penalização, pode ser descontada da indenização devida do Poder Concedente à Concessionária.

### **Procedimento de Reversão**

Nos casos de término de contrato advento ao término contratual, o Poder Concedente deve realizar vistoria nos bens reversíveis a fim de atestar pela boa conservação dos bens e garantir que estes atendem os requisitos mínimos de manutenção.

No caso da reversão ocorrer em função de rescisão do contrato, seja ela por encampação, caducidade, rescisão, anulação ou falência da Concessionária, a Concessionária seria notificada com antecedência sobre o processo e os bens seriam retornados ao Poder Concedente.

### **Diretrizes para indenização**

Nas primeiras etapas pode-se verificar simplicidade nas diretrizes para indenização, observando-se nas etapas posteriores (segunda fase da segunda etapa e terceira etapa) o risco de rescisão por parte do Poder Concedente passou a ser melhor mitigado à Concessionária.

No caso de advento de término contratual, a partir da segunda etapa de concessões, os contratos não preveem indenização a Concessionária pelos bens reversíveis retornados a sua gestão, mesmo os bens adquiridos durante o período de concessão.

No caso de término antecipado do contrato, seja por encampação, caducidade, rescisão, anulação ou falência da Concessionária, o Poder Concedente garante a indenização da Concessionária por parcelas de investimentos realizados, inclusive em obras de manutenção bens e instalações, ainda não amortizados ou depreciados dentro do período de contrato.

Nos contratos das diferentes etapas de concessão rodoviárias, as diretrizes para indenização são divididas por motivo para o término antecipado, conforme descritas abaixo:

### **1ª etapa**

Tendo como exemplo o contrato da Ecosul, as cláusulas relacionadas a diretrizes para indenização dizem, no caso de encampação e caducidade:

#### Encampação:

“A ANTT, antecipando-se à extinção da Concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação do montante da indenização que será devida à Concessionária, na forma prevista neste Contrato.”

A encampação será realizada “com a prévia indenização das parcelas dos investimentos realizados, inclusive em obras de manutenção, bens e instalações, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados para o cumprimento” do Contrato.

#### Caducidade:

“Da indenização prevista neste Contrato, será descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela Concessionária.” Poderão ser descontados também:

- a execução das garantias contratuais, para ressarcimento de eventuais prejuízos causados ao Poder Concedente:
- a retenção de eventuais créditos decorrentes deste Contrato, até o limite dos prejuízos, causados ao Poder Concedente.”

## 2ª etapa

Tendo como exemplo o projeto da Via Bahia, as cláusulas relacionadas a diretrizes para indenização dizem, no caso de encampação e caducidade:

### Encampação

- “A indenização devida à Concessionária em caso de encampação cobrirá: as parcelas dos investimentos realizados, inclusive em obras de manutenção, bens e instalações, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados para o cumprimento deste Contrato, deduzidos os ônus financeiros remanescentes.”
- “Todos os encargos e ônus decorrentes de multas, rescisões e indenizações que se fizerem devidas a fornecedores, contratados e terceiros em geral, inclusive honorários advocatícios, em decorrência do consequente rompimento dos respectivos vínculos contratuais.”

### Caducidade

- “A indenização devida à Concessionária em caso de caducidade restringir-se-á ao valor dos investimentos vinculados a Bens Reversíveis ainda não amortizados.
- Do montante previsto na subcláusula anterior serão descontados (i) Os prejuízos causados pela Concessionária à União e sociedade, (ii) as multas contratuais aplicadas a Concessionária que não tenham sido pagas até a data do pagamento do montante previsto na subcláusula 28.7.1 acima, e (iii) quaisquer valores recebidos pela Concessionária a título de cobertura de seguros relacionados aos eventos ou circunstâncias que ensejaram a declaração de caducidade
- A declaração de caducidade acarretará, ainda: (i) a execução da Garantia de execução do Contrato, para ressarcimento de eventuais prejuízos causadas ao Poder Concedente; e (ii) retenção de eventuais créditos decorrentes do Contrato, até o limite dos prejuízos causados ao Poder Concedente.

Para rescisão do contrato, as diretrizes são equivalentes a encampação, e considerar-se-á “os valores recebidos pela Concessionária a título de cobertura de seguros relacionados aos eventos ou circunstâncias que ensejaram a rescisão”.

### **3ª etapa**

Tendo como exemplo a concessão da BR-040, abaixo são apresentadas as diretrizes para indenização nesta etapa de concessões rodoviárias:

#### Encampação

Serão indenizadas:

- “As parcelas dos investimentos realizados, inclusive em obras de manutenção, bens e instalações, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados para o cumprimento deste Contrato, deduzidos os Ônus financeiros remanescentes;
- A parte da indenização devida a Concessionária, correspondente ao saldo devedor dos financiamentos, poderá ser paga diretamente aos Financiadores. O remanescente será pago diretamente a Concessionária.
- As multas, indenizações e quaisquer outros valores devidos pela Concessionária serão descontados da indenização prevista para o caso de encampação, até o limite do saldo devedor dos financiamentos contraídos pela Concessionária para cumprir as obrigações de investimento previstas no Contrato.”

#### Caducidade

- “A indenização devida a Concessionária em caso de caducidade restringir-se-á ao valor dos investimentos vinculados a Bens Reversíveis ainda não amortizados.
- Do montante previsto na subcláusula anterior serão descontados: os prejuízos causados pela Concessionária a União e a sociedade;

- as multas contratuais aplicadas a Concessionária que não tenham sido pagas até a data do pagamento do montante previsto na subcláusula 32.7.1 acima; e quaisquer valores recebidos pela Concessionária a título de cobertura de seguros relacionados aos eventos ou circunstâncias que ensejaram a declaração de caducidade.”
- A caducidade poderá acarretar:
- “a execução da Garantia de Execução do Contrato, para ressarcimento de multas e eventuais prejuízos causados ao Poder Concedente; e
- a retenção de eventuais créditos decorrentes do Contrato, até o limite dos prejuízos causados ao Poder Concedente.”

Rescisão:

Idêntico a encampação, sendo indicado também que para fins do cálculo da indenização “serão considerados os valores recebidos pela Concessionária a título de cobertura de seguros relacionados aos eventos ou circunstâncias que ensejaram a rescisão.”

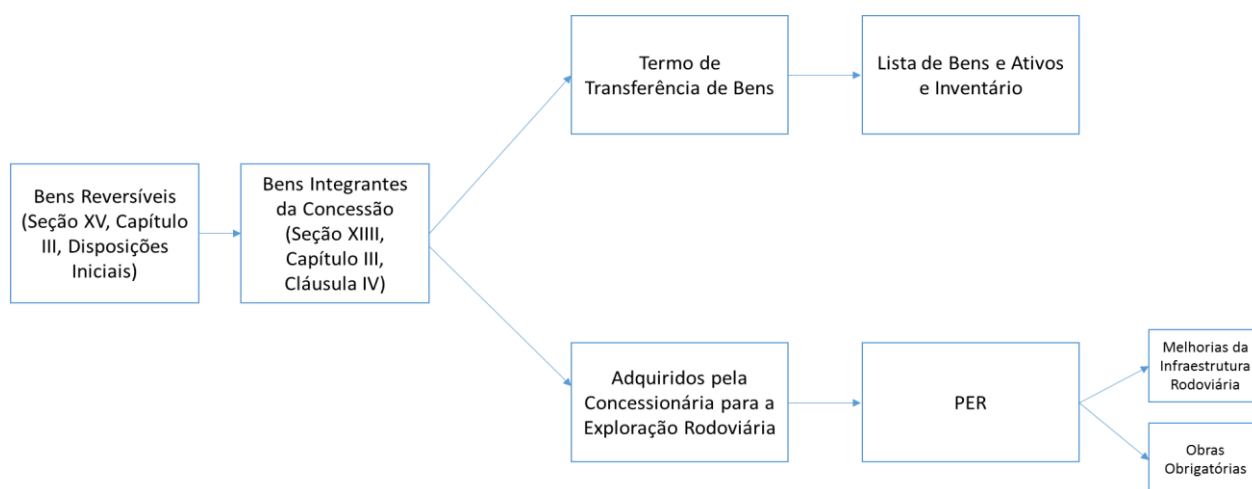
#### **2.2.6. Síntese da definição de bens reversíveis em contratos de concessão de Rodovias**

A definição dos bens reversíveis nos contratos de concessão de rodovias não é realizada por meio da legislação de concessão ou regulações setoriais, e sim por meio dos contratos de concessão.

Os bens integrantes da concessão são formados pelos bens presentes no Termo de Transferência de Bens, e pelos bens adquiridos durante o período de concessão. Portanto, pelos elementos identificados em contrato, seriam estes os bens passíveis de reversibilidade.

O fluxograma ilustra de forma representativa a definição de bens reversíveis mais frequente nos contratos de concessão de concessão rodoviária.

Há contratos de concessão rodoviárias que incluem a realização de obras pelo poder público, que passam, quando finalizadas, à gestão da concessionária, fazendo parte dos bens vinculados à concessão, como da Ecosul, parte da 1ª etapa de concessões rodoviárias.



A definição dos bens reversíveis nos contratos da 1ª etapa, Fases I e II da 2ª etapa e 3ª etapa de Concessões Rodoviárias permite afirmar que há possibilidade de que a ANTT venha a determinar o rol de bens passíveis de reversibilidade.

Isto porque os contratos iniciais (1ª etapa e Fase I da 2ª etapa) mencionam que devem ser transferidos os bens relacionados à exploração da rodovias, enquanto os contratos da Fase II da 2ª etapa e 3ª etapa mencionam os bens da concessão necessários à continuidade dos serviços relacionados à concessão.

### 2.3. Setor de Transportes Aéreos

As concessões no setor de aeroportos iniciaram-se com o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (RN) em 2011. A seguir, em 2012, foram concessionados os aeroportos internacionais de Brasília/DF, Guarulhos e Viracopos, em São Paulo.

Em 2013 realizou-se a licitação para concessão dos Aeroportos Internacionais Antônio Carlos Jobim - Galeão, no Rio de Janeiro e Tancredo Neves - Confins, em Minas Gerais.

Em 2017 foram concedidos os aeroportos internacionais de Fortaleza, Salvador, Florianópolis e Porto Alegre.

Os editais de licitação para concessão de aeroportos são similares no que se refere ao tema bens reversíveis, e remetem ao contrato de concessão para definição de bens reversíveis:

“Os bens reversíveis vinculados à Concessão são todos aqueles indicados no do Contrato de Concessão.”

Esta definição de bens reversíveis e bens integrantes da concessão é semelhante nos contratos de concessão de aeroportos realizados entre os anos de 2011 e 2017.

Os contratos listados acima apresentam a Seção I – Das Definições em seu Capítulo I, Das Disposições Iniciais. Não há definição para o termo bens reversíveis ou bens da concessão na seção de definições dos contratos de concessão.

Os contratos tratam dos bens reversíveis e tem seção sobre o tema que apontam para padrões que auxiliam em sua conceituação.

O modelo regulatório adotado pela ANAC é por contrato, ou seja, de forma similar à ANTT, a ANAC é responsável pela gestão dos contratos de concessão, e monitoramento dos indicadores de qualidade do serviço, que são aplicados nos reajustes tarifários. Os EVTEA (Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e

Ambiental) realizados para a concessão de aeroportos são apenas estudos referenciais para o Governo Federal para a preparação de editais de licitação e não vinculam as Concessionárias. Além dos próprios contratos de concessão, que são vinculativos para as partes (Poder Concedente e concessionárias), os PGI, parte dos PEA, e que incluem investimentos, prazos para sua realização, são vinculativos para as concessionárias. O acompanhamento pela ANAC dos demonstrativos financeiros das concessionárias e contas contábeis relacionadas aos investimentos realizados é limitado, também em linha com o modelo regulatório adotado no setor.

Uma das consequências da não vinculação dos EVTEA é que sua comparação com os resultados efetivamente realizados pelas concessionárias torna-se um exercício sem resultados práticos. Desta forma, o modelo regulatório não prevê o acompanhamento de valores de investimentos, de rubricas contábeis, e sim dos serviços prestados e seus indicadores relacionados.

### **2.3.1. Definições**

São apresentadas abaixo as definições constantes no Capítulo I, das Disposições Iniciais, dos contratos de concessão listados acima, relevantes para definição e apuramento do que são os bens reversíveis:

- Complexo Aeroportuário: a área da Concessão, caracterizada pelo sítio aeroportuário descrito no Anexo 2 - Plano de Exploração Aeroportuária (PEA), incluindo faixas de domínio, edificações e terrenos, bem como pelas áreas ocupadas com instalações operacionais, administrativas e para exploração econômica relacionadas à Concessão;
- Concessão: forma de delegação regulamentada pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que tem por objeto a prestação de serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária do Complexo Aeroportuário;



- PEA: Plano de Exploração Aeroportuária, Anexo 02 ao Contrato, que detalha o objeto da concessão e determina as obrigações e condições de exploração do Aeroporto pela Concessionária;
- Termo de Aceitação Provisória e de Permissão de Uso de Ativos: documento emitido pela ANAC com o inventário dos bens existentes, os seus estados de conservação, operação e especificações técnicas, e que formaliza a permissão de uso e acesso gratuito de ativos, instalações e equipamentos da Concessão por parte da Concessionária;
- Termo de Aceitação Definitiva e de Permissão de Uso de Ativos: documento assinado pela ANAC e Concessionária, que contém a aceitação expressa e definitiva da Concessionária quanto à descrição do estado de conservação, operação e especificações técnicas dos bens indicados no Termo de Aceitação Provisória e de Permissão de Uso de Ativos;

### **2.3.2. Bens reversíveis**

O Capítulo XIV dos contratos de concessão trata do item Bens Reversíveis, conforme descrito abaixo:

- “Com o advento do termo do Contrato de Concessão, reverterão à União todos os bens e instalações vinculados à Exploração Aeroportuária”, nos termos dos itens que dizem respeito aos bens integrantes da concessão.
- “Os bens revertidos à União deverão estar em condições adequadas de conservação e funcionamento, para permitir a continuidade dos serviços que eram objeto da Concessão, pelo prazo mínimo adicional de 24 meses, salvo nos casos excepcionais quando tiverem vida útil menor”
- “A Concessionária fica obrigada a manter inventário atualizado de todos os bens reversíveis da concessão, contendo informações sobre o seu estado de conservação, e disponibilizar, a qualquer tempo, para eventuais consultas e fiscalizações do Poder Concedente.”

- “A Concessionária fica obrigada a solicitar autorização do Poder Concedente sempre que pretender se desfazer de bens considerados reversíveis.”

Verifica-se que os parágrafos referentes à reversão dos bens ao Poder Concedente fazem referência a todos bens e instalações vinculados à Exploração Aeroportuária, e que permitam a continuidade dos serviços por um prazo estabelecido.

### **2.3.3. Bens Integrantes da Concessão**

Os termos dos contratos referentes aos bens integrantes da concessão podem ser encontrados no Capítulo II – “Do Objeto” dos contratos de concessão, apresentados em sua Seção VI – Dos Bens Integrantes da Concessão, sendo a definição destes bens aqueles:

- Entregues pela União, conforme inventário constante do Termo de Aceitação Definitiva e de Permissão de Uso de Ativos;
- A serem construídos pelo Poder Público, conforme Anexo 3 - Obras do Poder Público; e
- Adquiridos pela Concessionária para a Exploração Aeroportuária.

Os contratos de Salvador, Fortaleza, Florianópolis e Porto Alegre não preveem bens a serem construídos pelo Poder Público.

Portanto, fica claro pela leitura dos contratos de concessão em vigência que os bens integrantes da concessão são aqueles constantes do termo de aceitação definitiva e permissão de uso de ativos, os bens a serem construídos pelo Poder Público, e os bens adquiridos pela Concessionária. Portanto, pelos elementos identificados em contrato, seriam estes os bens passíveis de reversibilidade.

Há ainda neste item dos contratos de concessão vinculação dos bens integrantes da concessão à sua necessidade para a exploração do aeroporto e prestação de serviços:

“Os bens integrantes da Concessão serão considerados vinculados enquanto necessários à Exploração Aeroportuária, consoante a atualidade do Serviço e as necessidades advindas do Complexo Aeroportuário.” Portanto, conforme as disposições relacionadas aos bens integrantes da concessão e aos bens reversíveis, há vinculação de um critério funcional à definição dos bens a serem revertidos. Os bens integrantes da concessão consideram não apenas os bens transferidos para a concessionária no início do período de concessão, assim como os bens a serem construídos pelo Poder Público e os bens adquiridos pela concessionária para a exploração aeroportuária.

#### **2.3.4. Plano de Exploração Aeroportuária**

O Plano de Exploração Aeroportuária é um anexo que segundo sua introdução: “detalha e especifica o objeto da concessão, delimita o Complexo Aeroportuário, detalha as atividades acessórias da concessão, prevê os Elementos Aeroportuários Obrigatórios, as especificações mínimas requeridas para os terminais de passageiros, investimentos iniciais para melhoria da infraestrutura, as obrigações relativas ao Plano de Gestão da Infraestrutura, estabelece o nível de serviço por meio dos Parâmetros Mínimos de Dimensionamento, delimita os Indicadores de Qualidade do Serviço e prevê a metodologia de definição do Fator Q.”

Neste documento, são apresentados, além do detalhamento do Complexo Aeroportuário:

- Elementos Aeroportuários Obrigatórios: consiste nas instalações, sistemas, equipamentos e componentes listados no PEA, a serem implantados para a regular prestação dos serviços<sup>1</sup>;
- Especificações mínimas do Terminal de Passageiros: diretrizes mínimas obrigatórias de concepção funcional, arquitetônica, estrutural, instalações e padrões de acabamento dos terminais de passageiros.

---

<sup>1</sup> Nos contratos de Guarulhos, Viracopos, Brasília, Confins e Galeão.

- PGI: Plano de Gestão da Infraestrutura, contendo os demais planos de entrega obrigatória pela Concessionária.
- Melhorias da Infraestrutura Aeroportuária: faseamento da realização de investimentos pela Concessionária.

Nos itens 6 dos PEA dos contratos de concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos, Brasília, Confins e Galeão, são apresentados os Elementos Aeroportuários Obrigatórios, que apresenta o mínimo de instalações, sistemas e equipamentos a serem disponibilizados pelas concessionárias, com base nas normas técnicas vigentes, no PEA, no Plano de Qualidade de Serviço e nas demais disposições do Edital, do Contrato e seus Anexos. Há, neste item, uma extensa lista destes elementos, com mais de 70 itens e subitens, como sistema de pistas, viário, terminal de passageiros, entre outros ativos obrigatórios nos aeroportos.

Os PEA dos contratos de concessão celebrados em 2017, dos aeroportos de Salvador, Fortaleza, Porto Alegre e Florianópolis não possuem o capítulo de Elementos Aeroportuários Obrigatórios, mas contém o item de Especificações Mínimas dos Terminais de Passageiros (também presente nos demais contratos), que apresenta: diretrizes para novos terminais de passageiros ou ampliações dos terminais de passageiros existentes, e menção a que “os terminais de passageiros devem possuir os equipamentos e sistemas necessários para sua adequada operação, tais como sistema de informações de voo, sistema de climatização, incorporando as melhores práticas internacionais em edificações similares, respeitando as necessidades de deslocamento e acesso dos passageiros.” Além disso, remete-se a que “os requisitos, especificações e procedimentos não detalhados neste Contrato deverão seguir a regulamentação específica do setor e, subsidiariamente, as normas técnicas aplicáveis da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.”, e de forma ampla que “caberá à Concessionária evidenciar o cumprimento das especificações expressas (...)” nos itens relativos às Especificações Mínimas dos Terminais de Passageiros.

Por apresentarem faseamento e prazos para a realização de investimentos, especificações mínimas dos terminais, parâmetros de dimensionamento e indicadores da qualidade de serviço, podem ser utilizados para verificação se os investimentos

estabelecidos em contrato foram de fato postos para usufruto dos usuários, e se os bens que estão sendo revertidos para o governo estão de acordo com o estabelecido.

Por considerar atividades acessórias como parte das atividades de objeto da concessão, ao mencionar que tal objeto inclui a exploração eficiente do Complexo Aeroportuário, de forma a obter receitas não tarifárias e disponibilizar aos usuários a infraestrutura de apoio necessária ao bom funcionamento do Complexo Aeroportuário, pode se concluir que as mesmas são integrantes do modelo de negócios considerado para a viabilidade do complexo, e que os investimentos realizados em tais bens fazem parte do rol de bens reversíveis.

#### **2.3.5. Plano de Gestão da Infraestrutura:**

Conforme os PEA, a Concessionária deve apresentar o PGI em até noventa ou cento e oitenta dias a partir da data de eficácia do contrato, dependendo dos contratos (o prazo foi ampliado para cento e oitenta dias no bloco de concessões de aeroportos mais recente) e a cada cinco anos.

O PGI deve “assegurar à ANAC e demais partes interessadas no Complexo Aeroportuário que a Concessionária possui um planejamento adequado e implementará as ações correspondentes para atendimento do nível de serviço e demais regras contratuais relativas à garantia da qualidade de serviço, conforme a demanda efetiva e prevista para o período compreendido no PGI.”

Segundo os PEA, “o objetivo do PGI é proporcionar a melhoria contínua das instalações e sistemas do aeroporto, avaliando suas condições e planejando sua manutenção e modernização. O PGI deverá identificar e priorizar os projetos necessários à melhoria da infraestrutura, considerando os níveis de demanda projetados.”. O PGI também deve incluir os gatilhos de investimentos, “eventos indicados em que a demanda prevista ensejará a obrigação de a Concessionária iniciar os investimentos com vistas à manutenção do nível de serviço estabelecido.”

Entre outras disposições, é estabelecido que o PGI deve identificar os principais componentes da infraestrutura aeroportuária, incluindo:

- Sistema de pistas;
- Pátio de aeronaves;
- Vias de serviço;
- Terminais de passageiros;
- Terminais de cargas;
- Estacionamento de veículos;
- Vias de acesso e circulação interna;
- Demais instalações para funcionamento do Aeroporto.

O PGI deverá conter os seguintes relatórios: ACI (Avaliação das Condições das Instalações), e PMI (Programa de Melhorias da Infraestrutura).

O ACI deverá contemplar as instalações e sistemas de grande porte, considerando ao menos as apresentadas no Apêndice A do PEA (nomeadamente, edifícios, sistemas, equipamentos, utilidades e pavimento do lado ar), mencionando as necessidades de melhorias e manutenção das infraestruturas. O PMI deve dar destaques a itens relacionados a capacidade do aeroporto, apresentando estimativa de demanda atualizada.

Conforme o Manual de Elaboração e Encaminhamento dos Planos de Gestão da Infraestrutura (PGI), este “assegura à ANAC e demais partes interessadas que a

Concessionária possui um planejamento adequado para implementar ações de atendimento ao nível de serviço e demais regras estabelecidas no contrato” de concessão, sendo (o PGI) “um documento elaborado pelo concessionário para consolidar o planejamento de desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária sob sua responsabilidade durante a vigência do contrato de concessão. Nele devem estar contidas informações básicas e estratégicas de curto, médio e longo prazo que nortearão a sua atuação ao longo da execução do objeto da concessão.”

Além disso, o Manual esclarece que “o PGI vinculará a Concessionária para todos os fins de direito, cabendo a ela seu estrito cumprimento e implementação. A Concessionária que descumprir quaisquer obrigações previstas no PGI estará sujeita às penalidades aplicáveis.” O próprio PEA contém disposição que “o PGI vinculará a Concessionária para todos os fins de direito, cabendo a ela seu estrito cumprimento e implementação, sujeitando-se às obrigações previstas neste PEA, no Contrato e seus Anexos e às penalidades pelo descumprimento de quaisquer obrigações previstas no PGI”. Ou seja, estas cláusulas estabelecem que o PGI deverá ser cumprido e é vinculativo à Concessionária.

Os PEA incluem que a “ANAC utilizará o PGI para fins de monitoramento da Concessão. A ausência de qualquer manifestação da ANAC não significará a anuência em relação ao planejamento assumido pela Concessionária. Caso o planejamento da Concessionária implique no descumprimento de qualquer obrigação contratual, a Concessionária estará sujeita às penalidades previstas no Contrato e deverá implementar as medidas necessárias para o atendimento do nível de serviço estabelecido, sem direito a qualquer reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.” Ou seja, estabelece-se que o mesmo deve ser apresentado à ANAC, e revisado a cada 5 anos contados da primeira apresentação do PGI, da última revisão do PGI ou última revisão antecipada.

É possível realizar a verificação dos investimentos efetivamente realizados pela concessionária, e dos bens reversíveis a estes associados, face a face os dispositivos contidos nos PEA e PGI, e seu caráter vinculativo. Porém, a análise do valor destes investimentos e respectivos bens reversíveis em casos de término do contrato é

possível apenas a partir de trabalho de verificação independente dos investimentos efetivamente realizados pelas concessionárias, face o modelo regulatório adotado nos contratos de concessão.

### **2.3.6. Termo de aceitação definitiva e permissão de uso de ativos**

Os contratos contêm o termo de aceitação definitiva e permissão de uso de ativos, anexo 8, que prevê a aceitação formal por parte das concessionárias do inventário com todos os bens existentes e integrantes do Aeroporto, devendo as concessionárias “zelar pela guarda e conservação das áreas e dos equipamentos de forma a poder devolvê-los à ANAC nas mesmas condições de operação em que ora lhes são entregues” e “assumir a responsabilidade pela guarda dos mesmos, dos equipamentos e bens, a partir da assinatura deste instrumento, de forma a poder devolvê-los à ANAC em boas condições”.

Os termos de aceitação incluem cláusula referente a benfeitorias que diz: “quaisquer benfeitorias, sejam úteis, necessárias ou voluptuárias, bem como plantações e acessões, consentidas ou não, que a Concessionária vier a fazer na área objeto da concessão, ficarão a ela incorporadas, desistindo a Concessionária de qualquer direito de retenção ou indenização.” Trata-se de um dispositivo que pode vir a ser relevante para a indenização pela realização de investimentos não amortizados. Por esta cláusula entende-se que investimentos que venham a ser considerados como benfeitorias não ensejam indenização.

Por fim, o anexo 8 apresenta lista definitiva de bens e ativos e inventário, que contém número do patrimônio, descritivo do item, estado de conservação, data de aquisição, vida útil, valor de aquisição ou avaliação, depreciação acumulada e valor líquido.



Os contratos incluem cláusula sobre que quando da extinção da Concessão, “retornam automaticamente à União os equipamentos, instalações e outros bens, direitos e privilégios vinculados ao serviço concedido, nos termos da lei, incluindo aqueles transferidos à Concessionária pela ANAC conforme inventário constante do Termo de Aceitação Definitiva.” Esta cláusula torna ainda mais relevante o Termo de Aceitação Definitiva para fins de reversão, e que seja realizada verificação detalhada do inventário de ativos constante no termo quando da transferência para a Concessionária.

### 2.3.7. Tabela comparativa

<b>AEROPORTOS</b>			
	<b>Guarulhos, Viracopos e Brasília</b>	<b>Confins e Galeão</b>	<b>Salvador, Porto Alegre, Florianópolis e Fortaleza</b>
<b>Definição de Bens Integrantes da Concessão</b>	São os bens entregues pela União, conforme inventário constante do Termo de Aceitação Definitiva, a serem construídos pelo Poder Público e adquiridos pela Concessionária para Exploração Aeroportuária.	São os bens entregues pela União, conforme inventário constante do Termo de Aceitação Definitiva, a serem construídos pelo Poder Público e adquiridos pela Concessionária para Exploração Aeroportuária.	São os bens entregues pela União, conforme inventário constante do Termo de Aceitação Definitiva e os bens construídos ou adquiridos para a exploração aeroportuária.
<b>Definição de Bens Reversíveis</b>	São os bens integrantes da concessão, e serão considerados vinculados enquanto necessários à Exploração Aeroportuária, consoante a atualidade do Serviço e as necessidades advindas do Complexo Aeroportuário	São os bens integrantes da concessão, e serão considerados vinculados enquanto necessários à Exploração Aeroportuária, consoante a atualidade do Serviço e as necessidades advindas do Complexo Aeroportuário	São os bens integrantes da concessão, e serão considerados vinculados enquanto necessários à Exploração Aeroportuária, consoante a atualidade do Serviço e as necessidades advindas do Complexo Aeroportuário
<b>Procedimentos para acompanhamento dos bens</b>	A fiscalização será realizada pela ANAC que poderá recorrer a serviços técnicos de empresas especializadas de auditoria independente, a ser indicada, contratada e remunerada pela concessionaria. Além disso, o PGI é estabelecido para fins de monitoramento da concessão e investimentos.	A fiscalização será realizada pela ANAC que poderá recorrer a serviços técnicos de empresas especializadas de auditoria independente, a ser indicada, contratada e remunerada pela concessionaria. Além disso, o PGI é estabelecido para fins de monitoramento da concessão e investimentos.	A fiscalização será realizada pela ANAC que poderá recorrer a serviços técnicos de empresas especializadas de auditoria independente, a ser indicada, contratada e remunerada pela concessionaria. Além disso, o PGI é estabelecido para fins de monitoramento da concessão e investimentos.
<b>Requisitos para reversão</b>	Retornam automaticamente à União os equipamentos, instalações e outros bens, direitos e privilégios vinculados ao serviço concedido, incluindo aqueles transferidos à Concessionária pela ANAC conforme inventário constante do Termo de Aceitação Definitiva	Retornam automaticamente à União os equipamentos, instalações e outros bens, direitos e privilégios vinculados ao serviço concedido, incluindo aqueles transferidos à Concessionária pela ANAC conforme inventário constante do Termo de Aceitação Definitiva	Retornam automaticamente à União os equipamentos, instalações e outros bens, direitos e privilégios vinculados ao serviço concedido, incluindo aqueles transferidos à Concessionária pela ANAC conforme inventário constante do Termo de Aceitação Definitiva
<b>Procedimento de Reversão</b>	A Concessionária deve elaborar um inventário completo de todos os bens vinculados à concessão e entregar a ANAC no prazo solicitado. Estes bens devem estar livres de quaisquer ônus e encargos. Após o término da Concessão, a ANAC irá vistoriar o Aeroporto e lavrar o Termo de Recebimento Definitivo da sua operação. Após a lavratura deste Termo, a Concessionária deverá transferir a operação do Aeroporto à União (ou para quem esta indicar)	A Concessionária deve elaborar um inventário completo de todos os bens vinculados à concessão e entregar a ANAC no prazo solicitado. Estes bens devem estar livres de quaisquer ônus e encargos. Após o término da Concessão, a ANAC irá vistoriar o Aeroporto e lavrar o Termo de Recebimento Definitivo da sua operação. Após a lavratura deste Termo, a Concessionária deverá transferir a operação do Aeroporto à União (ou para quem esta indicar)	A Concessionária deve elaborar um inventário completo de todos os bens vinculados à concessão e entregar a ANAC no prazo solicitado. Estes bens devem estar livres de quaisquer ônus e encargos. Após o término da Concessão, a ANAC irá vistoriar o Aeroporto e lavrar o Termo de Recebimento Definitivo da sua operação. Após a lavratura deste Termo, a Concessionária deverá transferir a operação do Aeroporto à União (ou para quem esta indicar)
<b>Diretrizes para indenização</b>	Em casos de encampação e rescisão o Poder Concedente indenizará a concessionária por qualquer investimento realizado que não tenha sido amortizado ou depreciado, assumir financiamento contraídos pela Concessionária, e assumir compromisso firmados com terceiros, empregados e fornecedores. No caso de caducidade, as mesmas indenizações se aplicam, porem desta será deduzido, prejuízos causados pela Concessionária e multas contratuais.	Em casos de encampação e rescisão o Poder Concedente indenizará a concessionária por qualquer investimento realizado que não tenha sido amortizado ou depreciado, assumir financiamento contraídos pela Concessionária, e assumir compromisso firmados com terceiros, empregados e fornecedores. No caso de caducidade, as mesmas indenizações se aplicam, porem desta será deduzido, prejuízos causados pela Concessionária e multas contratuais.	Em casos de encampação e rescisão o Poder Concedente indenizará a concessionária por qualquer investimento realizado que não tenha sido amortizado ou depreciado, assumir financiamento contraídos pela Concessionária, e assumir compromisso firmados com terceiros, empregados e fornecedores. No caso de caducidade, as mesmas indenizações se aplicam, porem desta será deduzido, prejuízos causados pela Concessionária e multas contratuais.

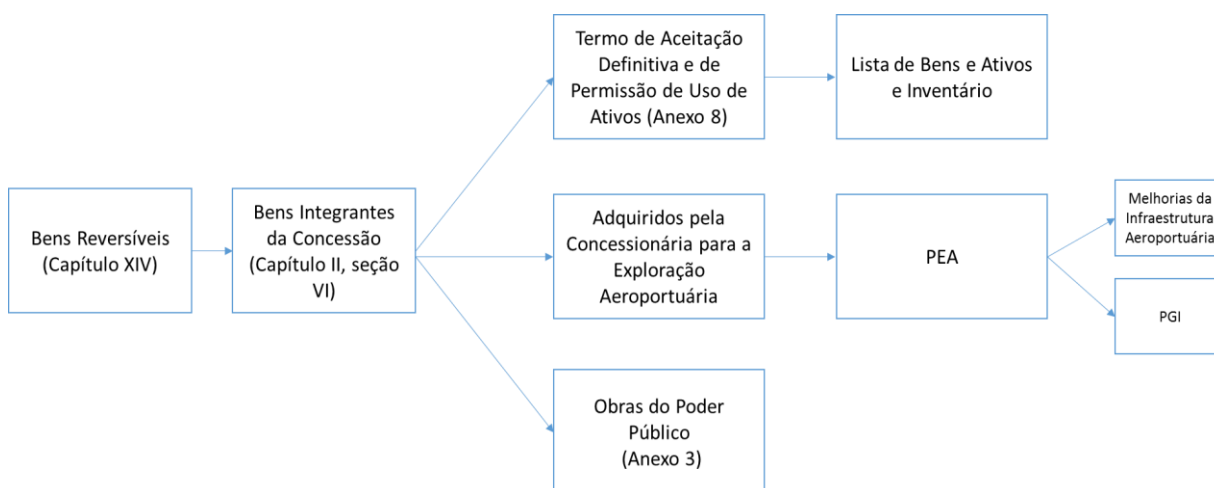
### 2.3.8. Síntese da definição de bens reversíveis em contratos de concessão de Aeroportos

Conforme a legislação vigente para concessões e a regulação setorial, a definição dos bens reversíveis encontra-se nos contratos de concessão.

Fica claro pela leitura dos contratos de concessão em vigência que os bens integrantes da concessão são aqueles constantes do termo de aceitação definitiva e permissão de uso de ativos, os bens a serem construídos pelo Poder Público, e os bens adquiridos pela Concessionária para a Exploração Aeroportuária. Pelos elementos identificados em contrato, seriam estes os bens passíveis de reversibilidade.

Os contratos não fazem referência a conceitos patrimoniais relacionados aos bens a serem revertidos para o Poder Concedente, e sim apenas a que devem ser revertidos todos bens e instalações vinculados à Exploração Aeroportuária, e que permitam a continuidade dos serviços.

O fluxograma ilustra de forma representativa a definição de bens reversíveis conforme os contratos de concessão analisados.



Os contratos incluem que ao final do contrato de concessão retornam automaticamente à União os equipamentos, instalações e outros bens, direitos e privilégios vinculados ao serviço concedido, incluindo aqueles transferidos à

Concessionária pela ANAC conforme inventário constante do Termo de Aceitação Definitiva. Ou seja, conforme apresentado no Produto 1, a definição dos bens reversíveis no setor aeroportuário também está relacionada ao conceito de essencialidade na operação, e sua reversão deve permitir a continuidade dos serviços prestados.

### 3. Referências Internacionais

Neste capítulo são apresentadas referências internacionais com relação a definições dos bens reversíveis.

A partir da análise de contratos de concessão rodoviários e aeroportuários em países como Reino Unido, Canadá, Portugal, Irlanda e Colômbia, verifica-se que há práticas de referência, como o estabelecimento de inventário de ativos e atualizações periódicas sobre os mesmos, o monitoramento da condição dos ativos por verificadores independentes, a existência de cláusulas contratuais sobre a devolução dos ativos, procedimentos e métricas para tanto, e para o término antecipado de contrato. A prática internacional quanto à definição de bens reversíveis nas concessões e Parcerias Público Privadas relaciona-se ao conceito de funcionalidade e essencialidade na operação, como se pode verificar pela análise dos contratos de concessão, e acompanhamento do Poder Público quanto a execução dos contratos.

De forma geral, pode-se afirmar que as entidades governamentais privilegiam o acompanhamento dos indicadores de desempenho dos serviços prestados nos ativos, ou seja, se o seu funcionamento ocorre de acordo com os padrões estabelecidos nos contratos, com relação ao acompanhamento patrimonial dos ativos. Há uma prática comum de fiscalização do estado dos ativos de forma mais assídua nos períodos próximos ao fim de contrato, por meio de auditorias e reportes quanto ao estado dos mesmos, bem como o estabelecimento de *handback conditions* (condições de devolução) e penalidades ou retenções de pagamentos do governo (em projetos

estruturados como PPP) no caso de verificação de condições de manutenção dos ativos inferior ao estabelecido em contrato.

As tabelas a seguir apresentam o sumário das características de contratos de concessões rodoviárias nestes países<sup>2</sup>. As análises buscam apresentar conceitos presentes em contratos de concessão rodoviários recentes nestes países, à exceção do caso português em que se analisa também contrato de concessão aeroportuária.

### Canadá, Colômbia e Irlanda

	Canadá	Colômbia	Irlanda
<b>Definição de Ativos nos Contratos de Concessão</b>	Os ativos são claramente definidos no contrato de concessão, junto com o escopo e obrigações da concessionária durante o período de contrato.	O contrato de concessão inclui um inventário de bens e ativos.	São identificados por inventário ou registro de ativos.
<b>Acompanhamento dos investimentos e estado dos ativos durante o período de concessão.</b>	Dependendo da estrutura comercial, a autoridade pública irá focar na porcentagem de completude da obra, para revisão dos pagamentos. A autoridade pública contrata um verificador independente para verificar a completude das obras durante a construção. Durante as operações, a autoridade pública pode realizar auditorias randômicas para garantir a conformidade com especificações do contrato. Normalmente, o governo verifica os ativos a cada 5 anos durante o período de operação, e mais frequentemente próximo a data de entrega do ativo.	Na Colômbia há interventores (verificadores) para toda concessão, que precisam reportar para a Autoridade Pública.	Durante o período de construção há verificações regulares sobre os marcos da obra. Durante as operações, há requerimentos baseados em resultados para manter os ativos em bom estado. Também há requerimentos de Capex de manutenção em estágios determinados das operações, e do estado do ativo na devolução deste. Pagamentos podem ser retidos caso o ativo devolvido não esteja de acordo com as especificações.
<b>Informação que deve ser enviada para a Autoridade Pública sobre os ativos</b>	A Concessionária é obrigada a prover atualizações mensais sobre o ativo durante o período de operação, demonstrando a disponibilidade do ativo no mês prévio e identificar eventos em que o ativo não atendeu às especificações do contrato.	Relatórios de avanço e compliance com requerimentos técnicos.	A Autoridade Pública pode requerer atualizações do inventário, detalhes do capex orçado versus realizado durante o ciclo do ativo, e do capex de manutenção.

A regulação dos contratos de concessão de rodovias na Colômbia, Canadá e Irlanda é realizada por contrato, ou seja, não há uma regulação setorial baseada em custos. As autoridades tem enfoque nos indicadores de desempenho destes contratos.

<sup>2</sup> Fontes de Informação Utilizadas: Canadá: <http://www.infrastructureontario.ca/en/>

Colômbia: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-19-5730078>

Irlanda: [https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase\\_frameset.asp?PID=64140&B=ETENDERS\\_SIMPLE&PS=2&PP=ctm/Supplier/PublicTenders](https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase_frameset.asp?PID=64140&B=ETENDERS_SIMPLE&PS=2&PP=ctm/Supplier/PublicTenders)

Nestes países, o regime de concessão no setor rodoviário assemelha-se ao de parcerias público privadas brasileiro, em que o poder concedente realiza pagamentos às concessionárias pelos serviços prestados. No caso colombiano, foram analisados os contratos firmados no contexto do 4º programa de concessões rodoviárias (conhecido como 4G).

### Portugal e Reino Unido

Os contratos no setor rodoviário em Portugal e Reino Unido se assemelham aos contratos sob o regime brasileiro de parcerias público-privadas, com o parceiro privado recebendo contraprestação pelos serviços prestados na maior parte dos contratos. O modelo regulatório também é por contrato.<sup>3</sup>

	Portugal	Reino Unido
<b>Definição de Ativos nos Contratos de Concessão</b>	Os bens são estabelecidos no objeto da concessão, bem como as características relacionadas à reversão dos mesmos.	Os ativos são documentados em um inventário de ativos. As condições de devolução do ativo ao final da concessão são definidas durante todo o período de contrato, e ao final do contrato a Autoridade Pública irá verificar sua condição. No final do contrato, a Autoridade Pública poderá reter pagamentos, caso os ativos não estejam em boas condições.
<b>Acompanhamento dos investimentos e estado dos ativos durante o período de concessão.</b>	É obrigação da concessionária manter a auto-estrada em bom estado de conservação e em perfeitas condições de utilização, verificados por meio de indicadores de desempenho. No setor aeroportuário, ao final dos contratos de concessão, deve ser realizada vistoria para verificação se o estado dos ativos permite a continuidade das operações em condições de segurança e utilização adequadas, e de acordo com cláusulas de manutenção presentes nestes contratos.	Durante o período de contrato, a Autoridade Pública monitora apenas a performance – a lógica é que se os indicadores de performance do ativo estiverem bons, o ativo deve estar em boa condição. Alguns indicadores de performance também levam em conta a condição do ativo. Ao final do contrato, o governo monitora a condição do ativo com maior cuidado, uma vez que os ativos serão devolvidos.
<b>Informação que deve ser enviada para a Autoridade Pública sobre os ativos</b>	Deve ser enviado no 1o trimestre de cada ano o relatório sobre estudos e trabalhos de construção, conservação e exploração da auto-estrada e índices de sinistralidade.	Os relatórios tender a focar nos indicadores de performance (realizado contra os padrões definidos em contrato).

<sup>3</sup>Portugal: <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/InfraestruturasRodoviaras/RedeRodoviaria/Paginas/Concessoes.aspx>

Reino Unido: <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-2-pf2>

No caso português foi analisado também contrato de concessão aeroportuária, que se assemelha ao regime brasileiro de concessões, com a concessionária recebendo receitas tarifárias e comerciais, sendo que o modelo regulatório é também por contrato.<sup>4</sup>

O estabelecimento de condições para devolução dos ativos aparece em todos os países observados – o governo realiza o monitoramento da qualidade dos ativos durante o período de contrato, seja por indicadores de performance ou envio de relatórios periódicos sobre o estado dos ativos, e observa os ativos de forma mais próxima nos anos finais do contrato. No exemplo português, o governo realiza vistoria ao final do contrato para garantir a continuidade das operações na qualidade desejada. Em Portugal os contratos podem estabelecer o direito de inspeção ao Poder Concedente, em data de comum acordo, ou em período pré-definido após notificação emitida pelo Poder Concedente. No caso aeroportuário são estabelecidos em contrato indicadores de performance, relacionados aos serviços prestados e também à disponibilidade de infraestrutura, que incidem sobre a remuneração da concessionária.

É importante levar em conta na análise que em alguns dos países analisados, como Canadá, Reino Unido, Irlanda e Portugal, as concessões no setor rodoviário não são remuneradas por tarifa, e sim por pagamentos por disponibilidade, similares aos contratos de Parcerias Público Privadas, regidos pela Lei nº 11.079/2014 no Brasil. Conforme esta estrutura de remuneração, caso a qualidade dos ativos não esteja de acordo com a estabelecida em contrato, o governo pode reter parte dos pagamentos finais ao parceiro privado.

Nos casos de referência também observa-se como característica comum a existência de procedimentos definidos para a devolução dos ativos, observando-se características como o estabelecimento de indicadores da qualidade de ativos para tanto. Para o setor rodoviário, por exemplo, o Guia de Parcerias Público Privadas do

---

<sup>4</sup> Portugal - Aeroportos:

<http://www.anac.pt/vpt/generico/noticias/noticias2013/paginas/contratodeconcessaodeservicopublico.aspx>

PPIAF<sup>5</sup>, desenvolvido com apoio do ADB (Asian Development Bank), EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), IADB (Inter-American Development Bank) e Banco Mundial, entre outras instituições, menciona, no que refere-se a cláusulas para devolução de ativos, que uma rodovia pedagiada deve ser entregue de volta ao Poder Público em condições para operação por ao menos 3 anos.

O Guia do PPIAF afirma que contratos de PPP deveriam especificar o estado em que o ativo deve ser revertido para o governo, e que o prazo de duração do contrato considera a amortização do valor dos ativos, para que não haja obrigação de reembolso pela autoridade pública ao parceiro privado ao fim do contrato. É evidente que o estado para entrega do ativo depende dos procedimentos de manutenção e operação adotados ao longo do contrato, e que tipicamente os governos exigem que os parceiros privados desenvolvam um plano de gestão dos ativos, equipamentos e sistemas. Alguns contratos de PPP exigem que o parceiro privado crie uma conta reserva para reversão, que deve ser capitalizada próximo ao término do contrato, que possa ser usada para manutenções não programadas antes ou logo após a transferência dos ativos ao governo.

O Guia de Provisões Contratuais de Contratos de PPP<sup>6</sup> do Banco Mundial menciona que um dos principais pontos a ser considerado pelos governos com relação ao término antecipado do contrato é o estabelecimento de cláusulas contratuais sobre a transferência de ativos e procedimentos para tanto, devendo o parceiro privado garantir o acesso para a Autoridade Pública não apenas aos ativos, mas também às informações necessárias para continuidade da operação.

Conforme a análise da experiência internacional sobre o tema, e a análise dos contratos de concessão no Brasil, verifica-se que no país já se adota boas práticas, como o estabelecimento de inventários de ativos quando da transferência de bens do setor público para o setor privado, e necessidade de sua atualização periódica pelos concessionários. Porém, outras boas práticas internacionais não são regra pelos contratos de concessão no Brasil, como a contratação de verificadores independentes

---

<sup>5</sup> The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide (2016)

<sup>6</sup> World Bank, Guidance on PPP Contractual Provisions (2017)



para a inspeção dos ativos (não apenas para verificação de indicadores de desempenho), o estabelecimento de procedimentos bem definidos para a reversão dos ativos de volta para a Autoridade Pública, bem como de cláusulas contratuais relacionadas ao término antecipado de contrato.

#### **4. Síntese da Identificação de Padrões para Conceituação de Bens Reversíveis de acordo com os contratos de concessão**

Conforme fica claro pela legislação de concessões no Brasil, legislação e regulação dos setores de aeroportos e rodovias no país, a definição dos bens reversíveis deve ser realizada por meio dos contratos e editais de concessão.

O conceito de bens reversíveis conforme exposto no Produto 1 está ligado à essencialidade da operação, e sua reversão ao Poder Concedente deve permitir a continuidade na prestação dos serviços.

O conceito de bens reversíveis não deve ser confundido com outros itens presentes em contratos de concessão, como investimentos obrigatórios. Como se vê a partir da análise dos contratos de concessão, os investimentos obrigatórios são apenas parte dos bens reversíveis das concessões, uma vez que as infraestruturas concessionadas já incluíam ativos e bens anteriormente à realização destes contratos de concessão.

A definição de bens reversíveis não deve ser confundida, também, com o valor contábil dos ativos das concessionárias. Como analisar-se-á no Produto 3, as concessionárias podem adotar técnicas distintas para reconhecimento do valor contábil dos ativos, e há questões subjacentes aos valores reconhecidos, como o conceito de materialidade, para as auditorias, e de contratos de construção e transação entre partes relacionadas, que serão analisadas neste produto.

Os editais e contratos de concessão nos setores de aeroportos e rodovias apontam, conforme requerido pela legislação, para a definição dos bens reversíveis,

com algumas diferenças, conforme descrito no capítulo 2, mas de forma similar entre si.

A definição dos bens reversíveis depende, em ambos setores, de:

- Lista de ativos e inventário de bens no início da concessão;
- Atualização periódica da lista de ativos e inventários de bens durante o período de concessão;
- Planos de Exploração dos Ativos (Rodoviários ou Aeroportuários);
- Definição dos investimentos a serem realizados durante o período de concessão.

Verifica-se que o ponto de partida para definição dos bens reversíveis é a lista de ativos e inventário de bens que define, no início da concessão, os bens que passarão da gestão pública para a gestão privada. Portanto, a realização de uma lista acurada e completa é de fundamental importância, bem como sua atualização periódica, por parte das concessionárias. O inventário deve conter, de forma objetiva, quais os ativos da concessão e qual sua situação atual para utilização na prestação dos serviços públicos.

É importante mencionar que a indefinição sobre os custos de aquisição dos bens reversíveis, ou de sua reposição ao longo do contrato, representa desafios para a gestão e acesso de seu valor. A apropriação de determinados valores de despesas de manutenção no ativo intangível das Concessionárias, bem como a apuração do valor de transações de partes relacionadas são desafios que serão analisados no Produto 3. A legislação de concessões e os contratos de concessão não mencionam o tratamento a ser dado a itens como marcas e patentes das Concessionárias no que tange a sua reversibilidade. Não parece fazer sentido em se falar na reversibilidade de marcas. Caso se verifique que as patentes geram benefício econômico para a próxima concessionária, e que sua reversão é essencial para a operação, deverão ser considerados como bens reversíveis, conforme tratamento dado nos contratos de concessão ao tema propriedade intelectual. Nos contratos de concessão aeroportuária e rodoviária, consta que a propriedade intelectual necessária ao desempenho das funções incumbentes ao Poder Concedente deverá ser cedida às agências. Sugere-se

que as autoridades públicas devem especificar o tratamento a ser dado a patentes e marcas nos próximos contratos de concessão a serem realizados.

A experiência internacional mostra que a contratação de verificadores independentes para inspeção dos bens da concessão pode ser uma estratégia válida para o sucesso na realização da reversão dos ativos, e continuidade da prestação dos serviços públicos. De acordo com as referências internacionais, é importante também o acompanhamento dos investimentos realizados pelas concessionárias, com o estabelecimento de orçamentos dos investimentos nos períodos iniciais da concessão, e sua comparação com os valores efetivamente dispendidos pelas concessionárias.

Os próximos produtos (3 e 4) apresentarão o estabelecimento da metodologia para cálculo do valor do bem reversível, e procedimentos para a regulação e fiscalização de bens reversíveis.

O produto 3 realizará a avaliação da metodologia adotada pela ANAC e ANTT para a realização do levantamento do inventário de ativos das concessionárias, e se para mensuração e reconhecimento dos ativos decorrentes dos investimentos se deu em aderência à sua mais atual realidade. Também neste produto será avaliado o acompanhamento realizado pela ANTT e ANAC com relação às práticas contábeis adotadas pelas concessionárias para reconhecimento de ativos. Serão realizadas sugestões para o reconhecimento destes itens, com base em informações a serem fornecidas pelas agências. Além disso, serão apresentadas sugestões de métodos de indenização e as vantagens e desvantagens da adoção dos mesmos, conforme as análises realizadas nos produtos 1, 2 e 3.

O produto 4 avaliará os procedimentos e metodologias adotados pela ANAC e ANTT para fins de regulação e fiscalização dos bens, de acordo com os métodos de indenização apresentados no produto 3.

A combinação das análises realizadas nestas fases permitirá o desenvolvimento da metodologia para cálculo do valor do bem reversível.