



# Projeto PNUD – EPL

Ativos Reversíveis em Concessões

Rodoviárias e Aeroportuárias

Produto 3

9 de março de 2018

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

São Paulo, 9 de março de 2018

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 3 do contrato em questão, referente ao estabelecimento da metodologia para cálculo do valor do bem reversível e o valor de sua indenização, quando aplicável.

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>COINF</b>	Coordenação de Exploração de Infraestrutura Rodoviária da ANTT
<b>CVM</b>	Comissão de Valores Mobiliários
<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>CPC</b>	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
<b>DNIT</b>	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
<b>EPL</b>	Empresa de Planejamento e Logística.
<b>EVTEA</b>	Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
<b>GEFOR</b>	Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias da ANTT
<b>Infraero</b>	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
<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
<b>SAC</b>	Secretaria de Aviação Civil

<b>SPPI</b>	Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos
<b>SUINF</b>	Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União

## Produto 3

### Estabelecimento da metodologia para cálculo do valor do bem reversível e o valor de sua indenização, quando aplicável

#### Conteúdo

Introdução	7
1. Diagnóstico inicial sobre os processos relacionados ao Plano de Investimentos da Empresa, Gestão de Contratos e Ativos, e Gestão de Projetos de Investimento (CAPEX)	8
1.1. Metodologia adotada pela ANTT e ANAC para a realização do levantamento integral do inventário de ativos	10
1.2. Metodologia adotada pela ANTT e ANAC para avaliar se a mensuração e o reconhecimento dos ativos decorrentes dos investimentos se deu em aderência à mais atual realidade dos ativos;	14
1.3. Metodologia adotada pela ANTT e ANAC para avaliar a regularidade do processo de investimento e previsão orçamentária na Companhia	16
1.4. Metodologia adotada pela ANTT e ANAC para avaliar a regularidade de aquisições de serviços	18
1.5. Metodologia adotada pela ANTT e ANAC para apurar quais investimentos foram entregues e postos a usufruto dos usuários	19
1.6. Metodologia para, em caso de compra com parte relacionado, aferir se a compra do bem ou serviço deu-se em condições de mercado	22
1.7. Metodologia para avaliar se as Concessionárias realizam testes de impairment adequadamente	23
1.8. Metodologia para avaliar a amortização dos investimentos com base na melhor expectativa da curva de tráfego	24
1.9. Metodologia para avaliar penhora, alienação fiduciária, leasing, empréstimos com garantias, que deverão ser deduzidos do montante indenizável	25
1.10. Metodologia para tratamento dos ativos alienados em garantia, penhorados ou fiduciariamente alienados	25
2. Elaboração de Metodologias para os processos, de igual forma ao setor rodoviário e aeroportuário	26
2.1. Detalhamento do fluxograma proposto para os Processos	26

2.2.	Elaboração dos critérios e regras de negócio para o Processo, incluindo os critérios de avaliação dos Planos de Investimentos, Projetos CAPEX e Contratos	27
2.3.	Análise de interface com os processos existentes	30
2.4.	Análise e definição dos indicadores do processo	30
2.5.	Elaboração de Metodologia para os Processos	33
2.6.	Processos para procedimentos contábeis	52
3.	Métodos de Indenização pela não amortização dos investimentos	58
3.1.	Método de Indenização de acordo com os Demonstrativos Financeiros do Concessionário	58
3.2.	Método de Indenização de acordo com o valor de mercado do projeto	75
3.3.	Síntese e próximas fases	83

## **Introdução**

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

No Produto 2 foi apresentada uma breve revisão das definições de bens reversíveis conforme o arcabouço legal e regulatório apresentado no Produto 1, e considerando a definição de bens reversíveis constante dos contratos de concessão do setor rodoviário inseridos no Programa de Concessões de Rodovias Federais implementado entre 1995 e 2015, e a definição de bens reversíveis constante dos contratos de concessão do setor aeroportuário, realizados entre 2011 e 2017.

O Produto 3 buscará avaliar se os instrumentos definidos contratualmente estão, de fato, contribuindo para sua gestão e atribuição de valor para fins de reversão no seguimento do término dos referidos contratos. O objetivo deste produto é o de analisar as formas de acompanhamento dos bens reversíveis das concessões aeroportuárias e rodoviárias, tanto no que se refere a gestão de ativos e inventário, quanto a aspectos contábeis de seu registro, tendo em vista o modelo regulatório aplicável aos setores. A análise destes instrumentos contratuais permitirá o desenvolvimento de metodologias para cálculo de indenização em casos de término antecipado de contrato, em conformidade com os instrumentos de gestão dos bens reversíveis e consoantes às suas definições, arcabouço legal e regulatório, e o contexto de mercado em que estes contratos se inserem.

O capítulo 3 deste produto apresenta possíveis métodos de indenização de investimentos não amortizados em casos de término antecipado de contrato nos setores aeroportuário e rodoviário, face as análises realizadas nos capítulos e produtos anteriores, apresentando, para cada um dos métodos possíveis, suas vantagens e desvantagens. A decisão sobre a adoção de um dos métodos dependerá de avaliação a ser realizada pelas agências reguladoras, gestoras dos contratos de concessão.

O Produto 4 apresentará o estabelecimento de procedimentos para a regulação e a fiscalização dos bens reversíveis, tendo em vista os métodos de indenização apresentados no Produto 3.

## **1. Diagnóstico inicial sobre os processos relacionados ao Plano de Investimentos da Empresa, Gestão de Contratos e Ativos, e Gestão de Projetos de Investimento (CAPEX)**

Esta seção apresentará os resultados das avaliações realizadas sobre os processos relacionados à gestão de bens e investimentos, e aos planos de investimentos das Concessionárias, de forma a apurar as práticas adotadas pelas agências em suas rotinas de trabalho, e avaliar as fragilidades e pontos de melhoria aplicáveis, para suporte à definição e elaboração de metodologia de cálculo para reversão de bens em caso de término antecipado dos contratos de concessão.

Note-se que a avaliação dos processos deve ter em consideração o modelo regulatório vigente (no caso do setor rodoviário e aeroportuário, aquele essencialmente expresso no contrato de concessão).

Conforme se depreendeu dos Produtos 1 e 2, a regulação no setor das concessões rodoviárias e aeroportuárias é focada no serviço e na avaliação se a Concessionária cumpre as correspondentes obrigações que fazem parte do seu contrato de concessão. Trata-se de um modelo de acompanhamento necessariamente diferente daquele que ocorre em contratos de empreitada ou obra pública.

No primeiro caso, nos contratos de concessão rodoviário e aeroportuário, temos uma matriz de risco implícita que transfere para o ente privado riscos como a qualidade, preço ou prazo de construção. A mesma matriz de risco transfere para o ente privado os custos de manutenção e operação de infraestrutura. Isto é dizer, que o contrato de concessão inclui incentivos para que o ente privado desenvolva as obras no custo, na qualidade e no preço definido na sua proposta original, porque não o fazendo, e salvo situações que se configurem como geradoras de reposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o risco e os custos associados serão integralmente suportados pela Concessionária.

No segundo caso, em contratos de empreitada ou obra pública, a responsabilidade pela prestação do serviço, pela operação, não é do empreiteiro. Não há incentivo, nem qualquer obrigação que essa entidade avalie benefícios futuros ou

se preocupe com os custos do ativo por todo o período de concessão. O modelo de incentivos é diferente.

É neste contexto que avaliamos a forma de acompanhamento desenvolvidas pelas agências ANAC e ANTT. Um acompanhamento que, nos casos em apreço, não tem que se focar nos custos incorridos mas na qualidade do serviço e no cumprimento das obrigações da Concessionária constantes do respetivo contrato de concessão.

Chamamos todavia a atenção que o estudo em desenvolvimento, que foca nas metodologias de indenização, pode ter impacto na forma de atuar das agências em futuros contratos.

Conforme se detalhará mais adiante, um dos métodos de indenização que poderão ser seguidos é o método contábil. Neste método, o ponto de partida para cálculo da indenização são os demonstrativos financeiros da Concessionária.

Ora, caso as agências decidam seguir o método de indenização contábil, e sem prejuízo de o mesmo só ser aplicável em casos extremos de término antecipado, entendemos que existe uma mudança no modelo regulatório que, sendo implementada, obrigará a ajustes na forma das agências reguladoras acompanharem os contratos de concessão.

A nossa ver, a opção pelo método contábil, ou por qualquer método cuja base seja os custos incorridos pelas Concessionárias, altera os incentivos acima mencionados. Seguir o método contábil pode incentivar a Concessionária a incorrer em mais custos sem que esse acréscimo de custos aumente os benefícios gerados.

Na avaliação dos processos que detalhamos no presente Produto, pode acontecer que determinado procedimento é adequado ao modelo regulatório vigente mas precisa de ser aprimorado caso as agências optem, para os contratos de concessão futuros, seguir o método contábil de indenização. Ou seja, em cada um dos processos / procedimentos, faremos a avaliação do mesmo face ao modelo vigente mas também face à opção de seguir a metodologia contábil na determinação da indenização por término antecipado do contrato.

Note-se que, no modelo vigente, não é clara a metodologia de cálculo de indenização. Daí a indefinição quanto ao modelo a seguir – se o contábil, ou de custos, se o de avaliação de mercado. Esta indefinição, embora não desejável tendo em consideração a necessidade de atrair novos players para o mercado de concessões brasileiro, permitiu que as agências adotassem o modelo de acompanhamento em vigor, mais focado na avaliação do serviço do que na verificação dos custos.

Se nos contratos vigentes se optar por escolher o modelo contábil, a ausência de procedimentos para verificação dos custos pode ser suprida pela contratação de um verificador independente. O Anexo V trata do detalhamento do Escopo para contratação do Verificador Independente.

### **1.1. Metodologia adotada pela ANTT e ANAC para a realização do levantamento integral do inventário de ativos**

De acordo com o observado por meio de reuniões de trabalho e documentação disponibilizada para análise, estão descritos a seguir os pontos relacionados às metodologias aplicadas para o levantamento dos inventários de bens, bem como do monitoramento e atualização destas informações.

Com relação à apuração das informações constantes do Inventário dos Bens, em ambas as agências estas informações são primeiramente baseadas nos termos de transferência de ativos (termo de arrolamento na ANTT, e termo de aceitação definitiva e permissão de uso de ativos na ANAC), para as quais foram identificados os seguintes pontos:

#### **ANTT:**

- Na ANTT, no termo de arrolamento modelo analisado para os contratos de concessão da etapa 3, foram encontradas informações técnicas relevantes sobre os bens, incluindo sobre suas condições, danos e passivos, esquemáticos, croquis e fotografias. O termo não inclui informações acerca dos valores dos bens o que, no modelo vigente, parece-nos adequado.

- Havendo uma adoção do modelo contábil para contratos futuros, entendemos que as informações dos bens deverão incluir seu respectivo valor.

#### **ANAC:**

- Nos termos de aceitação definitiva disponibilizados pela ANAC, verificou-se que as informações das listas não oferecem condições de avaliar precisamente o real estado dos bens.

Em que pese a diferença dos dois tipos de infraestrutura regulados pelas agências (ANAC e ANTT), e as particularidades de cada setor, ambas as listagens apresentam pontos de melhoria, que poderiam ser implementados tanto nos casos de licitação (ou relicitação), como também de forma periódica, e assim constituir uma fonte confiável e atualizada de informação a ser consultada também em caso de término antecipado.

Já com relação ao monitoramento e atualização das informações de inventário dos bens, identificamos os seguintes pontos:

- Tanto na ANAC como na ANTT, existem equipes direcionadas às atividades de gestão dos bens reversíveis, seja para a análise de inventários e controles contábeis, como para o suporte no monitoramento dos investimentos (projeto e obras), que podem impactar diretamente a situação dos inventários;

#### **ANTT:**

- Foi identificado que na ANTT, para os bens móveis que não são caracterizados como investimentos (projetos e obras), e para os contratos de concessão da 3ª etapa, não há atualização de inventário, e sim a atualização periódica das condições dos bens . Ainda, esta atualização ocorre primordialmente nos casos em que as alterações nos bens causaram impacto nos indicadores de serviços do contrato de concessão.
- Não foram identificados procedimentos e metodologias estruturadas para a apuração dos inventários dos bens, bem como para o acompanhamento periódico e atualização destes inventários.

## **ANAC:**

- A ANAC possui um manual intitulado “MPR\_SRA-025 Inventário de Bens Reversíveis”, que trata do processo de acompanhamento do inventário de bens reversíveis no âmbito dos contratos de concessão aeroportuários. Conforme o manual, está prevista a obtenção de informações anuais sobre os inventários. No entanto, o manual não esclarece quais informações devem ser enviadas pelas Concessionárias e em quais formatos, bem como não há definição prévia de quais bens são reversíveis, o que leva a crer que o manual trataria o inventário total de bens como o próprio inventário de bens reversíveis.

Ainda, com relação às análises empregadas sobre a informação recebida das Concessionárias, não foi identificada a realização de análise inicial de consistência dessas informações, que deveria ocorrer antes da análise do conteúdo propriamente dito.

Também não foi identificado procedimento detalhado para as verificações necessárias para avaliação do inventário de bens recebido, e que podem envolver inclusões, exclusões, ou alterações da lista de bens. Da mesma forma, não são indicados os controles e documentos utilizados no processo, bem como o seu formato e conteúdo esperados.

No entanto, apesar das fragilidades encontradas, caso implementado e utilizado, o manual pode auxiliar na formalização e controle previsível deste processo, especialmente se implementada uma rotina de revisão e implementação de melhorias periódicas.

- Observa-se que a conciliação entre a lista base de inventário de bens reversíveis e as informações recebidas anualmente é demasiado trabalhosa, pois as informações recebidas das diversas Concessionárias estão em padrões diferentes, especialmente a estrutura dos itens do inventário, onde é necessário padronizar e harmonizar a informação recebida antes da posterior migração dos dados das listas para os controles contábeis.

Com relação as tratativas das agências aplicáveis em caso de alienação de bens por parte das Concessionárias identificamos os seguintes pontos:

**ANTT:**

- ANTT previu nos contratos de concessão da primeira e segunda etapas que a Concessionária consultasse a ANTT previamente em casos de alienação. Nos contratos da 3ª Etapa, a agência ainda pode ser consultada, mas o processo ficou menos burocrático, e até é permitida a locação de bens. Na prática, a ANTT monitora primordialmente os indicadores, e já considerou, inclusive, retirar a lista de equipamentos do contrato.

**ANAC:**

- A ANAC possui um manual intitulado “MPR\_SRA-013 Desfazimento de bens Reversíveis”, que trata do processo de análise dos pedidos de desfazimento de bens reversíveis, bem como o acompanhamento decorrente das autorizações realizadas.

Conforme já apontado no manual elaborado para a gestão do inventário de bens, foram identificados alguns pontos de melhoria os quais destacamos: a) o manual não mostra de forma clara a interface com outras áreas da agência (demais departamentos), bem como com as áreas envolvidas no processo por parte da Concessionária; b) não foi indicada a eventual relação com outros manuais e procedimentos, normas ou regulação aplicável; c) o fluxograma apresentado não lista as áreas de interface em possíveis casos de esclarecimentos do pedido de alienação; d) não são indicados os controles e documentos utilizados no processo, como por exemplo, ofícios, relatórios, e-mails padrão, etc.; e) não foi identificada tratativa para o indeferimento por parte da ANAC da solicitação de alienação.

No entanto, apesar das fragilidades encontradas, caso implementado e utilizado, o manual pode auxiliar na formalização e controle previsível deste processo, especialmente se implementada uma rotina de revisão e implementação de melhorias periódicas.

Em ambas as agências, pode-se avaliar que as informações atualmente previstas e utilizadas, bem como o processo de atualização e monitoramento dos bens reversíveis, não contemplam o nível de padronização necessário para o controle mais preciso das informações. Trata-se de um ponto de melhoria que, no nosso entendimento, poderá ser facilmente implementado. .

### **1.2. Metodologia adotada pela ANTT e ANAC para avaliar se a mensuração e o reconhecimento dos ativos decorrentes dos investimentos se deu em aderência à mais atual realidade dos ativos;**

Não foi identificada, em ambas as agências, prática ou procedimento de avaliação dos investimentos (projetos e obras), para verificação se os valores apurados dos investimentos estão alinhados aos valores previstos nos planos de exploração, quais os valores reais aplicados para implementação dos investimentos, bem como se, ao término dos projetos e início das operações, estes valores foram transferidos para as devidas contas contábeis de acordo com critério e padrão definidos.

Entendemos que a inexistência deste procedimento ou prática é aceitável no modelo regulatório vigente, na medida que o mesmo é focado na qualidade do serviço prestado pela Concessionária e na verificação do cumprimento, por esta, das respectivas obrigações do contrato de concessão. Dito isto, o procedimento torna-se relevante caso as agências optem, em futuros projetos, pelo método contábil para efeitos de cálculo da indenização por término antecipado dos contratos de concessão.

Ainda no que tange a análise de informação contábil, as agências solicitam às Concessionárias o envio das demonstrações financeiras anuais e trimestrais, auditadas e revisadas, porém não é realizado um controle ou revisão dos valores contabilizados nas rubricas de intangível. Conforme informado pelas agências, como as Concessionárias passam por auditoria e revisão de suas demonstrações financeiras, tais valores tendem a ser o mais próximo da realidade.

Também aqui entendemos o procedimento como aceitável no contexto do modelo regulatório vigente.

Cabe ressaltar que as agências também entendem que quando os procedimentos de auditoria são realizados, estes levam em consideração a materialidade adotada pelos auditores independentes e que dessa forma, os valores podem não refletir o valor contábil exato naquela data base. Significa que, caso em projetos futuros, venha a ser utilizado o modelo contábil para efeitos de cálculo da indenização por término antecipado dos contratos de concessão, as agências terão que desenvolver trabalho adicional e não apenas confiar nos demonstrativos financeiros auditados. Adicionalmente, a ANTT disponibiliza seu manual de contabilidade e exige que as Concessionárias de rodovias sigam tais normas contábeis.

Já a ANAC está em processo de elaboração de seu manual de contabilidade para que possa haver uma padronização e aprimoramento do processo de contabilização e apresentação das demonstrações financeiras.

Ainda, conforme verificado, as avaliações sobre a lista de bens levam em conta apenas os aspectos contábeis, como conciliação de valores e alteração de itens com as atualizações recebidas sobre alienação e substituição de bens, bem como a contabilização de bens decorrentes de projetos e obras finalizadas.

Anualmente, a ANAC solicita que as Concessionárias aeroportuárias enviem suas análises sobre o teste de redução ao valor recuperável (impairment). Conforme informado pela ANAC, a agência efetua o check das análises para verificar se houve necessidade de constituição de provisão para redução ao valor recuperável e se tal provisão, quando aplicável, está de acordo com as demonstrações financeiras das Concessionárias. Conforme informado pela ANAC em reuniões de trabalho, não é feita uma validação ou revisão das premissas adotadas pelas Concessionárias nos cálculos de impairment. Também não identificamos recálculos feitos pela ANAC para validar as análises feitas pelas Concessionárias. O controle e monitoramento feito pela ANAC verifica se o teste feito pela Concessionária identificou a necessidade de provisão para

impairment e se a mesma foi refletida nas demonstrações financeiras das Concessionárias.

Cabe ressaltar que atualmente a ANTT não efetua um controle nem solicita que as Concessionárias enviem as análises do teste de redução ao valor recuperável (impairment).

Note-se que também aqui, não sendo fundamentais as análises supra citadas no contexto do modelo regulatório vigente, a sua adoção é recomendada caso se opte pela adoção do método contábil em caso de término antecipado do contrato de concessão.

### **1.3. Metodologia adotada pela ANTT e ANAC para avaliar a regularidade do processo de investimento e previsão orçamentária na Companhia**

Os processos de investimentos são monitorados em ambas as agências de acordo com as condições previstas no PER e PEA, planos nos quais estes investimentos são planejados de acordo com sua necessidade e requerimentos previstos nos contratos de concessão. Pode-se considerar que ambos instrumentos são planos de investimentos conhecidos e aprovados pelas agências.

Normalmente estes investimentos podem ser classificados em: a) investimentos obrigatórios; b) investimentos sob gatilhos; c) investimentos relacionados aos parâmetros de nível de serviço; d) investimentos com impacto no balanceamento da infraestrutura; e) investimentos emergenciais; e f) investimentos anteriores de responsabilidade do Poder Concedente e negociados para serem assumidos pela Concessionária.

Observam-se, no entanto, algumas diferenças nas duas agências em relação aos processos de investimentos, e que estão relacionadas às condições particulares previstas em cada tipo de contrato concessão analisado.

**ANAC:**

No caso das concessões aeroportuárias, os projetos são apresentados pela Concessionária à agência, onde são discutidos com a área de gerência de investimentos e obras, para avaliação de sua aplicabilidade e aderência ao cumprimento do PEA (e PGI) e nível de serviço. Os projetos, uma vez aprovados, são monitorados periodicamente pela ANAC, que tem acesso às informações e controles de andamento dos projetos, fornecidas por meio de relatórios de progresso e que contemplam questões como cronograma e orçamento, dentre outras. O acompanhamento é direcionado ao cumprimento dos marcos principais dos projetos, como prazos, escopo em linhas gerais, e divulgação das informações do projeto (como contratos de fornecimento, o que entendemos como adequado no modelo regulatório vigente).

**ANTT:**

Na ANTT os projetos de investimento são avaliados de maneira similar, no entanto, foram observadas algumas diferenças importantes, e que podem ser atribuídas aos modelos dos contratos de concessão. Um exemplo está na questão do acesso ao orçamento dos projetos. Nos projetos previstos no PER, o orçamento não é disponibilizado para a ANTT, apesar de o projeto executivo (engenharia detalhada) ser apresentado pela Concessionária para anuência da agência. Já nos projetos ditos como extra PER, ou seja, projetos extraordinários, incluindo os emergenciais não previstos inicialmente no PER, tanto seus orçamentos, como detalhes do projeto executivo (engenharia detalhada) são avaliados pela agência para anuência e aprovação.

Em ambas agências nota-se que o foco de monitoramento dos projetos está mais relacionado ao cumprimento dos respectivos planos de exploração e melhorias previstos no contrato de concessão, como também com seu impacto direto nos níveis de atendimento de serviço (este mais aplicável à ANTT, devido ao modelo de contrato). Com a entrega dos projetos, os bens decorrentes de sua implementação devem ser corretamente contabilizados, e tal situação é avaliada em ambas agências, de acordo com o recebimento periódico dos controles contábeis e inventários.

Alterando o modelo regulatório para refletir uma metodologia de indenização baseada nas informações contábeis, passa a ser mais relevante um maior acompanhamento periódicos dos custos da Concessionária com o objetivo de avaliar eventuais diferenças (e respectivos motivos) face aos orçamentos.

Havendo diferenças, as mesmas precisarão ser avaliadas. Como exemplo, havendo acréscimos de custos, importa verificar seus motivos vis a vis a matriz de risco do projeto e se os mesmos são acompanhados por acréscimos dos benefícios econômicos futuros do projeto.

Ainda a título de exemplo, na classificação de investimentos atrás mencionada, aqueles que são emergenciais (que pela sua natureza tipicamente não geram benefícios adicionais) deverão ser analisados com particular atenção, na medida que poderão incrementar o valor contábil do ativo da Concessionária sem o necessário aumento dos benefícios econômicos associados.

#### **1.4. Metodologia adotada pela ANTT e ANAC para avaliar a regularidade de aquisições de serviços**

Apesar de os projetos e obras serem acompanhados pelas agências, observa-se que este acompanhamento está direcionado a monitorar os prazos e efetivação das entregas.

Entendemos que não é função das agências fazer esse acompanhamento detalhado no modelo regulatório vigente. Dito isto, caso se altere o modelo regulatório, incluindo potenciais indenizações com base em dados contábeis, determinados contratos de fornecimento (definidos em função da sua materialidade) terão que ser acompanhados de forma mais detalhada, com o objetivo de apurar eventuais sobrecustos, ou desvios que tenham impacto no valor contábil e por conseguinte em eventuais indenizações a pagar pelo ente público.

## **1.5. Metodologia adotada pela ANTT e ANAC para apurar quais investimentos foram entregues e postos a usufruto dos usuários**

Conforme observado nas reuniões de trabalho e documentação disponibilizada, o monitoramento dos projetos e obras é realizado através da fiscalização das agências de forma periódica e em marcos como início ou entrega dos mesmos. Ainda, os projetos monitorados estão atrelados a um planejamento anual de projetos e obras advindo dos PER e PEA (PGI) e previamente apresentados e aprovados pelas agências.

### **ANTT:**

Na ANTT, este acompanhamento é realizado pelas COINFs, que são estruturas descentralizadas para acompanhamento das concessões. Este acompanhamento é formalizado em relatórios elaborados pelas próprias COINFs, que por sua vez são consolidados em parecer técnicos emitidos pelo SUINF, e nos quais são descritas questões básicas relacionadas ao avanço dos projetos e obras.

Como os relatórios de acompanhamento são elaborados por COINFs diferentes, de acordo com levantamento de campo em reuniões de trabalho, está em curso iniciativa para padronização no conteúdo e formato destes relatórios, para possibilitar a avaliação centralizada compreensiva dos projetos, de forma a facilitar a tomada de decisão com relação aos impactos de eventuais desvios e problemas dos projetos e obras no cumprimento do plano anual e dos indicadores de nível de serviço do contrato, e que podem culminar em cobrança de multas e penalidades.

Ainda, com relação a este tema, foi informado que a ANTT desenvolveu um trabalho interno para padronização destes relatórios de monitoramento e, para os contratos da 3ª etapa passou a ser requerido às Concessionárias que mantenham um sistema para compartilhamento de documentos, que contemplariam não só os relatórios de projetos e obras, mas também o recebimento dos documentos relacionados ao inventário de bens e controles contábeis, todos em um formato padrão específico.

De acordo com o conteúdo dos relatórios elaborados pelas COINFs, observou-se que o acompanhamento realizado sobre os projetos e obras é baseado em inspeções visuais para comprovação dos avanços reportados pela Concessionária, bem como a identificação de desvios, atrasos, paralisações e suas devidas causas.

Com relação aos valores dos investimentos empregados nos projetos e obras, nos relatórios elaborados pelos COINFs analisados não cabe, no atual modelo regulatório o acompanhamento do orçamento, nem a verificação sobre se os valores empregados nos investimentos estão de acordo com os valores típicos de mercado. Alterando-se o modelo regulatório, conforme mencionado anteriormente, esta avaliação torna-se relevante.

A entrega dos projetos e obras aos usuários é devidamente acompanhada pela agência, onde as COINFs, após comunicação das Concessionárias, realizam inspeções nas obras para emissão dos relatórios de aceite provisório e definitivo das obras. Uma vez emitidos, estes relatórios são encaminhados à GEFOR, que analisa, valida e elabora, respectivamente, os termos de aceite provisórios das obras.

Para os projetos de investimento relacionadas à manutenção ou reparação dos ativos, foi identificado junto à agência que, desde abril de 2017, a Gerência de Projetos de Rodovias – GEPRO ficou responsável em avaliar os projetos relacionados com pavimentos, estando em curso a elaboração de metodologia para apuração destes investimentos, de forma a habilitar a remuneração das Concessionárias pelos custos de conservação e manutenção do pavimento de obras novas inseridas nos contratos de concessão.

Com relação a outros itens que possam fazer parte do escopo destes projetos, além de pavimentos, foi identificado que a avaliação dos custos dos mesmos ainda não está sendo realizada, pois estão em discussão no âmbito da SUINF as alternativas para avaliação e acompanhamento destes itens nos projetos de manutenção e recuperação das rodovias.

## **ANAC:**

Na ANAC, o acompanhamento dos projetos e obras é realizado pela gerência de investimentos e obras.

Foi identificado que as Concessionárias (e/ou empresas de engenharia contratadas para este fim) elaboram relatórios periódicos que apresentam informações relativas ao andamento dos projetos e obras em um determinado período, contendo mas não se limitando a: andamento das obras por estrutura e frente de trabalho, suprimentos e entregas de equipamentos e materiais, cronograma físico e financeiro e orçamento.

Pela análise dos relatórios disponibilizados e não se levando em conta a questão da padronização, o acompanhamento realizado sobre os projetos e obras é baseado em inspeções sobre os avanços reportados pelas Concessionárias, bem como a identificação de desvios, atrasos, paralisações e suas devidas causas.

Não foi identificado um relatório elaborado pela ANAC com a consolidação das informações recebidas pelas Concessionárias (ou relatório similar ao elaborado pelo COINF na ANTT). No entanto, a ANAC informou que está sendo desenvolvido formato padrão para os relatórios de acompanhamento das obras e projetos, nos quais se espera que as informações recebidas tenham o conteúdo e formato padronizado em todas as concessões, uniformizando e facilitando à ANAC o acesso as informações dos projetos.

Os relatórios não apresentam informações sobre os contratos firmados com empreiteiras, e se os mesmos são por parte relacionadas. Vale ainda ressaltar que, apesar de o orçamento e cronograma físico financeiro serem reportados nos relatórios, não é foco atual da ANAC (nem do modelo regulatório vigente) realizar acompanhamento dos custos empregados. O acompanhamento é mais direcionado a questão de cumprimento dos marcos principais dos projetos, como prazos, escopo em linhas gerais, e divulgação das informações do projeto (e contratos), o que nos parece adequado. Todavia se no modelo regulatório vigente, o procedimento pode ser considerado satisfatório, havendo possibilidade de indenizações contratuais baseadas

em dados contábeis, resultante de uma eventual alteração do modelo regulatório, torna-se obrigatório um maior acompanhamento desses custos.

#### **1.6. Metodologia para, em caso de compra com parte relacionado, aferir se a compra do bem ou serviço deu-se em condições de mercado**

##### **ANAC:**

Conforme informado pela ANAC, o monitoramento realizado pela agência relativo aos contratos por partes relacionadas é voltado a informações gerais de compliance e, incluindo, se os valores dos contratos estão devidamente refletidos nas demonstrações financeiras, se os contratos estão registrados em cartório, e se estão divulgados no site da Concessionária.

Desta forma, não cabe atualmente à agência, nem faz parte do modelo regulatório vigente, realizar a fiscalização das aquisições por contratos por partes relacionadas, onde pesa-se que, como parte da pauta de avaliação sobre os preços praticados nestes tipos de contratos, é previsto um protocolo de governança firmado entre os acionistas da Concessionária (acionistas privados e Infraero) contendo os seguintes passos: a) o acionista privado apresenta proposta de 3 empresas de consultoria externa para avaliar os preços do contrato por parte relacionadas; b) a Infraero seleciona a empresa de consultoria; c) o trabalho é realizado e o acionista privado arca com os custos; d) o parecer elaborado pelo consultor é enviado diretamente para revisão e aprovação da Infraero; e) a Infraero fica à disposição do TCU para eventuais auditorias ou fiscalizações sobre o parecer; f) os contratos por partes relacionadas deverão ser apresentados e aprovados de acordo com o protocolo de governança previsto no contrato de concessão.

##### **ANTT:**

Na ANTT, no atual modelo regulatório, os contratos por parte relacionadas não são monitorados. Ao ser questionada sobre a situação das eventuais variações nos preços destes contratos e indícios de superfaturamento, a ANTT justifica que, nos

contratos da 3ª etapa, o orçamento dos projetos não é disponibilizado para a agência, e que existe hoje uma discussão sobre qual seria a referência a ser utilizada numa eventual valoração destes projetos, em função das bases existentes consolidadas, como as do próprio DNIT.

Note-se que num modelo regulatório como o vigente, presume-se que a proposta vencedora é a mais vantajosa para o ente público, refletindo as condições de mercado no momento do leilão. Considerando a matriz de riscos do projeto, em que determinados riscos de sobrecustos e desvios de prazo estão alocados ao parceiro privado, e o modelo de incentivos à boa performance por parte do Concessionário, não se justifica, por parte das agências, uma monitorização exaustiva dos contratos que aquele parceiro privado celebra com terceiros na medida que, no leilão, se provou que os mesmos eram relativamente mais competitivos. Alterando-se o modelo regulatório, esta presunção deve ser, necessariamente, revista.

## **1.7. Metodologia para avaliar se as Concessionárias realizam testes de impairment adequadamente**

### **1.7.1. Avaliação das práticas contábeis adotadas pelas Concessionárias**

#### **ANAC:**

Atualmente, a ANAC recebe anualmente das Concessionárias aeroportuárias suas análises dos testes de redução ao valor recuperável (impairment). Não existe uma padronização do teste efetuado, tendo cada Concessionária efetuado seus testes com base no CPC 01 – redução ao valor recuperável, porém com suas próprias especificações. Com base nas análises recebidas, a agência realiza o check para verificar se as provisões identificadas nos testes foram refletidas nas demonstrações financeiras das Concessionárias (quando aplicável).

Cabe ressaltar que a ANAC não efetua uma revisão detalhada das premissas utilizadas pelas Concessionárias. Na medida que a mesma entende que o trabalho dos auditores é suficiente.

**ANTT:**

Conforme informado em reunião com a ANTT, a agência não efetua monitoramento dos testes do valor recuperável (impairment) das Concessionárias de rodovias. Como as rodovias são auditadas e também listadas na CVM, a ANTT entende que tal monitoramento e revisão é feito pelos auditores e também pelo órgão regulador (CVM).

Os procedimentos realizados por ambas as agências são adequados ao modelo regulatório vigente mas precisarão ser aprimorados caso se opte por metodologias de indenização com base no modelo contábil.

### **1.8. Metodologia para avaliar a amortização dos investimentos com base na melhor expectativa da curva de tráfego**

**ANAC:**

As Concessionárias aeroportuárias efetuam suas amortizações com base na curva de utilização do serviço (curva de passageiros), sendo que em se tratando de Concessionária que tenha um serviço de carga relevante, parte da amortização do intangível tem por base igualmente a curva de movimentação de carga. Apesar da ANAC não realizar uma revisão detalhada dos valores amortizados no período, é feito um monitoramento para verificar se a metodologia adotada pela Concessionária está de acordo com a expectativa da curva de demanda utilizada.

Nos casos onde os investimentos são realizados individualmente, as Concessionárias adotam o critério de amortização pela vida útil do bem, limitada ao prazo de concessão.

## **ANTT:**

As Concessionárias rodoviárias efetuam suas amortizações de forma linear, ou seja, com base no prazo remanescente do contrato de concessão. Assim, como a ANAC, a ANTT realiza também um monitoramento com base nas demonstrações financeiras das Concessionárias, para verificar se tal metodologia de amortização dos intangíveis está sendo utilizada.

Nos casos em que os investimentos são realizados individualmente, as Concessionárias adotam o critério de amortização pela vida útil do bem, limitada ao prazo de concessão.

### **1.9. Metodologia para avaliar penhora, alienação fiduciária, leasing, empréstimos com garantias, que deverão ser deduzidos do montante indenizável**

Não foi identificado, em ambas as agências, o monitoramento dos montantes envolvidos em alienação fiduciária, leasing e empréstimos com garantias. Como as Concessionárias são auditadas, as agências se respaldam nos procedimentos efetuados pelos auditores. É importante ressaltar que nos casos de empréstimos e financiamentos com o BNDES, as garantias referem-se ao penhor das ações das Concessionárias via holding e também a limitação de distribuição de dividendos aos acionistas.

### **1.10. Metodologia para tratamento dos ativos alienados em garantia, penhorados ou fiduciariamente alienados**

Não foi identificado, em ambas as agências, o monitoramento dos ativos alienados em garantia, penhorados ou fiduciariamente alienados, e seus respectivos montantes. Como as Concessionárias são auditadas, as agências se respaldam nos procedimentos efetuados pelos auditores.

## **2. Elaboração de Metodologias para os processos, de igual forma ao setor rodoviário e aeroportuário**

Esta seção busca apresentar o detalhamento da metodologia para o processo de levantamento das informações dos bens, projetos e contratos, de acordo com as boas práticas de mercado e de forma a proporcionar as diretrizes necessárias para a condução dos processos de forma estruturada e padronizada.

### **2.1. Detalhamento do fluxograma proposto para os Processos**

Conforme identificado durante as reuniões de trabalho em campo, com a condução de entrevistas e análise da documentação disponibilizada, foi possível mapear os processos de levantamento das informações de bens e monitoramento das informações de bens, investimentos e contratos.

Com o mapeamento realizado, foram elaborados os fluxogramas dos processos, em nível de detalhe macro e separados por agência, e incorporando a recomendação para condução dos processos de acordo com as oportunidades de melhoria identificadas, admitindo que as agências não seguirão o modelo contábil ou um modelo de custos para efeitos de cálculo da indenização por término antecipado dos contratos de concessão. Ou seja, para contratos futuros, o cálculo de indenização seguirá uma metodologia de avaliação de mercado.

Abaixo lista de Fluxogramas, que seguem como anexos deste Relatório:

- Anexo I – Fluxograma do Processo de Levantamento das Informações de Bens – ANAC
- Anexo II – Fluxograma do Processo de Levantamento das Informações de Bens – ANTT
- Anexo III – Monitoramento das Informações de Bens, Investimentos e Contratos – ANAC
- Anexo IV – Monitoramento das Informações de Bens, Investimentos e Contratos – ANTT

## **2.2. Elaboração dos critérios e regras de negócio para o Processo, incluindo os critérios de avaliação dos Planos de Investimentos, Projetos CAPEX e Contratos**

De acordo com os processos mapeados, foram definidos os critérios de avaliação e verificação a ser empenhados nas atividades, o fluxo de governança esperado, bem como as tratativas sugeridas em casos de desvios, ilustradas nas tabelas a seguir, as quais estão referenciadas às atividades dos fluxogramas.

Subprocesso	Atividades	Critérios de Negócio	Requisitos de Governança		Desvios e tratativas
			ANAC	ANTT	
Levantamento e Classificação das Informações de Bens	<p>* Definição dos Bens Reversíveis e Requerimentos das Informações sobre Bens para Monitoramento e Fiscalização</p> <p>* Elaboração da Lista de Bens para Licitação de Contrato de Concessão</p>	<p>* Para os Novos Contratos deve ser elaborado descritivo para classificação dos Bens em reversíveis e não reversíveis.</p> <p>* Da mesma forma, um Manual com o formato, periodicidade, tipo de arquivos, e protocolos de comunicação e entrega para as informações sobre os bens a serem enviadas periodicamente deve ser elaborado.</p> <p>* O descritivo com a classificação dos bens deve ser discutido entre a Agência Reguladora e Gestor Atual da Infraestrutura e deve ser incorporado ao material do Edital para Leilão.</p>	<p>Elaboração do Manual de responsabilidade da Agência (GEIC), com validação de comitê técnico (GIOS, GTAS, GOIA, GQES e GERE) e aprovação da SRA</p> <p>Deve ter a anuência do Acionista Privado, e secretarias relacionadas, no âmbito Federal.</p>	<p>Elaboração do Manual de responsabilidade da Agência (GEINV e GFOR), com validação de comitê técnico (GEPRO), e aprovação da SUINF</p> <p>Deve ter a anuência do Acionista Privado, e secretarias relacionadas, no âmbito Federal.</p>	<p>Caso não seja elaborado ou aprovado para incorporar o Edital do Leilão, deve ser informado seu formato e teor aos Licitantes, e que deverá ser parte dos Anexos do Contrato</p>
		<p>* Para os Contratos em andamento, deverá ser feita implementação da classificação dos bens e manual.</p>	<p>A Agência (GEIC) deve propor calendário para a implementação da classificação formal dos bens e do Manual, em agenda específica, com anuência e aprovação da Concessionária.</p>	<p>A Agência (GEINV) deve propor calendário para a implementação da classificação formal dos bens e do Manual, em agenda específica, com anuência e aprovação da Concessionária.</p>	
Levantamento e Classificação das Informações de Bens	<p>* Consolidação da Lista de Bens em Anexo Contratual</p>	<p>* As listagens de bens atualizadas, bem como os documentos associados utilizados para sua elaboração (e.g., balancetes, demonstrações financeiras, inventários), e elaboradas para compor o Edital de Leilão devem ser Validadas por um Verificador Independente.</p>	<p>O Processo de Contratação deve ser de responsabilidade do Acionista Público. No entanto, a responsabilidade pela revisão e aprovação do documento deve ser da Agência reguladora (GEIC) e Acionista Público.</p>	<p>O Processo de Contratação deve ser de responsabilidade da Agência, bem como a revisão e aprovação do documento (GEINV e GEFOR).</p>	<p>Os casos onde não haja consenso devem ser criteriosamente avaliados pela Agência, que pode solicitar a contratação de uma nova empresa de consultoria especializada para confrontação do primeiro relatório emitido.</p>
Monitoramento e Fiscalização de Bens, Investimentos e Contratos	<p>* Estabelecimento de Rotina de atualização das Informações de Bens, Investimentos e Contratos</p>	<p>* Deve ser estabelecida, em conjunto com a Concessionária, uma rotina para a troca de informações sobre os bens, definindo o fluxo de envio de informações, quais informações, periodicidade, pessoas e recursos necessários e envolvidos, bem como aderência ao Manual de Requerimentos das Informações sobre os bens reversíveis.</p>	<p>A Agência (GEIC) deve propor agenda e expediente para esta reunião, bem como deve elaborar a minuta da Rotina para validação com a Concessionária</p> <p>Sugerimos a criação de um comitê com a presença dos Acionistas Privados e Públicos, provenientes de departamentos apropriados (GEIC, GIOS, GTAS, GOIA e GQES).</p>	<p>A Agência (GEINV) deve propor agenda e expediente para esta reunião, bem como deve elaborar a minuta da Rotina para validação com a Concessionária</p> <p>Sugerimos a criação de um comitê com a presença dos Acionistas Privados e Públicos, provenientes de departamentos apropriados (GEINV, GFOR e GEPRO).</p>	<p>Caso o prazo não seja cumprido, a Agência deve seguir com as mesmas tratativas para não cumprimento de prazo de envio de informações, como balancetes, inventários, etc.</p>
Monitoramento e Fiscalização de Bens, Investimentos e Contratos	<p>* Verificação da atualização das Informações sobre os Bens</p> <p>* Verificação da atualização das alterações dos Bens (Desfazimento/Alienação)</p>	<p>* Os arquivos recebidos devem estar em aderência ao Manual de Requerimentos das Informações sobre os Bens e obedecendo os requerimentos de: formato e estrutura (campos e colunas definidos), tipo de arquivo (editável, não editável, imagem), tamanho, protocolo (forma) de envio, etc.</p> <p>* Os arquivos devem estar consistentes, sem campos vazios e não corrompidos.</p> <p>* As informações (presentes nos arquivos) devem obedecer a periodicidade definida na Rotina de atualização de informações.</p> <p>* As informações recebidas devem proporcionar a conciliação com as bases de comparação (e.g., TAD, Termo de Arrolamento, Inventários e informações contábeis anteriores) de forma razoável e em prazo definido.</p> <p>* A estrutura dos arquivos de dados dos bens deve contar as informações mínimas para atualização das condições de cada bem e, incluindo: Valores (compra, depreciação, valor líquido/atual), data de compra, vida útil, dados de patrimônio, conta contábil, descritivo sobre estado e condições, e documentação de suporte associada.</p> <p>* As atualizações dos registros contábeis devem incluir a entrega dos projetos e obras.</p>	<p>A Concessionária tem a responsabilidade de enviar as informações de acordo com os requisitos e Rotina acordados com a Agência. Já a Agência deve monitorar se os requerimentos estão sendo atendidos (GEIC).</p> <p>É recomendável a criação de um comitê específico para resolução de divergências relacionadas aos desvios identificados (GEIC, GIOS, GTAS, GOIA e GQES), ou inclusão na pauta de algum comitê existe apropriado deste tema em sua agenda.</p>	<p>A Concessionária tem a responsabilidade de enviar as informações de acordo com os requisitos e Rotina acordados com a Agência. Já a Agência deve monitorar se os requerimentos estão sendo atendidos (GEINV e GFOR).</p> <p>É recomendável a criação de um comitê específico para resolução de divergências relacionadas aos desvios identificados (GEINV, GFOR e GEPRO), ou inclusão na pauta de algum comitê existe apropriado deste tema em sua agenda.</p>	<p>Caso o prazo não seja cumprido, a Agência deve seguir com as mesmas tratativas para não cumprimento de prazo de envio de informações, como balancetes, inventários, etc.</p>

Processo	Atividade	Critérios de Negócio	Requisitos de Governança		Desvios e tratativas
			ANAC	ANTT	
Monitoramento e Fiscalização de Bens, Investimentos e Contratos	* Verificação da atualização dos Planos de Investimentos	<p>* Os arquivos recebidos devem estar em aderência ao Manual de Requerimentos das Informações sobre os Bens.</p> <p>* Os arquivos devem estar consistentes, sem campos vazios e não corrompidos.</p> <p>* As informações (presentes nos arquivos) devem obedecer a periodicidade definida na Rotina de atualização de informações.</p> <p>* A estrutura dos arquivos de dados dos bens deve contar as informações mínimas para avaliação dos Planos de Investimentos pela Agência e incluindo: listagem dos investimentos, justificativas (atendimento ao PEA/PGI, PER, impacto no nível de serviço, demanda, ou indicadores), listagem dos projetos, orçamento dos projetos (se aplicável), estudos de viabilidade, alocação prévia no plano de negócios (se aplicável), diferenciação clara entre Capex e Opex, Cronograma macro dos Projetos, engenharia conceitual ou memorial descritivo, quantitativos e preços unitários (se aplicável), etc.</p> <p>* O Plano de Investimentos, uma vez validado com a Agência, deve ser acompanhado em agenda específica, para avaliação de seu cumprimento de acordo com o planejado.</p>	<p>A Concessionária tem a responsabilidade de enviar as informações de acordo com os requisitos e Rotina acordados com a Agência. Já a Agência deve monitorar se os requerimentos estão sendo atendidos (GIOS).</p> <p>É recomendável a criação de um comitê específico para resolução de divergências relacionadas aos desvios identificados e acompanhamento do cumprimento do Plano de Investimentos (GEIC, GIOS, GTAS, GOIA e GQES)</p>	<p>A Concessionária tem a responsabilidade de enviar as informações de acordo com os requisitos e Rotina acordados com a Agência. Já a Agência deve monitorar se os requerimentos estão sendo atendidos (GFOR).</p> <p>É recomendável a criação de um comitê específico para resolução de divergências relacionadas aos desvios identificados e acompanhamento do cumprimento do Plano de Investimentos (GEINV, GFOR e GEPRO).</p>	<p>Caso o Plano de Investimentos não seja validados pela Agência, deve ser apresentada solução alternativa ou revisada do Plano pela Concessionária, em calendário que não cause impacto nas datas das Fases previstas no Contrato de Concessão.</p> <p>As variações no Plano de Investimentos devem ser informadas, juntamente com ações de recuperação, nas reuniões de acompanhamento do Plano de Investimentos.</p>
Monitoramento e Fiscalização de Bens, Investimentos e Contratos	* Verificação do andamento de Projetos e Obras	<p>* Os arquivos recebidos devem estar em aderência ao Manual de Requerimentos das Informações sobre os Bens.</p> <p>* Os arquivos devem estar consistentes, sem campos vazios e não corrompidos.</p> <p>* As informações (presentes nos arquivos) devem obedecer a periodicidade definida na Rotina de atualização de informações.</p> <p>* Devem ser recebidos Relatórios de acompanhamento emitidos pela Concessionária no padrão requisitado e que descrevam o status do projeto e contemplando os seguintes tópicos: escopo do projeto, orçamento, cronograma do projeto, grandes contratos, valor gasto e orçamento (se aplicável), avanço físico do projeto (da engenharia, dos suprimentos e da construção), riscos e ações de mitigação, demais desvios e ações de correção e recuperação, etc.</p> <p>* A Agência deve elaborar relatórios consolidadores com o Sumário do Status dos Projetos e Obras em andamento, e com os devidos apontamentos das visitas realizadas.</p> <p>* Os relatórios recebidos e gerados devem seguir a periodicidade previstas na Rotina de Atualização de informações dos Bens.</p> <p>* Os Projetos e Obras finalizados devem ser inspecionados pela Agência, para avaliação da efetiva entrega e entrada em operação.</p>	<p>A Concessionária tem a responsabilidade de enviar as informações de acordo com os requisitos e Rotina acordados com a Agência. Já a Agência deve monitorar se os requerimentos estão sendo atendidos (GIOS). É recomendável a criação de um comitê específico para resolução de divergências relacionadas aos desvios identificados e acompanhamento do andamento dos Projetos e Obras (GEIC, GIOS, GTAS, GOIA e GQES).</p>	<p>A Concessionária tem a responsabilidade de enviar as informações de acordo com os requisitos e Rotina acordados com a Agência. Já a Agência deve monitorar se os requerimentos estão sendo atendidos (GFOR). É recomendável a criação de um comitê específico para resolução de divergências relacionadas aos desvios identificados e acompanhamento do andamento dos Projetos e Obras (GEINV, GFOR e GEPRO).</p>	<p>Caso o prazo não seja cumprido, a Agência deve seguir com as mesmas tratativas para não cumprimento de prazo de envio de informações, como balancetes, inventários, etc.</p> <p>As variações nos projetos e obras com impacto no cumprimento do Plano de Investimentos devem ser informadas, juntamente com ações de recuperação, nas reuniões de acompanhamento dos Projetos.</p>
Monitoramento e Fiscalização de Bens, Investimentos e Contratos	* Verificação do andamento de Contratos (por parte relacionadas)	<p>* Os dados dos contratos por parte relacionadas devem ser disponibilizados de acordo com o previsto no Contrato de Concessão.</p>	<p>Deve-se avaliar a criação de comitê específico para tratar e deliberar sobre o tema (GEIC, GIOS, GTAS, GOIA e GQES).</p>	N/A	<p>Os casos onde não haja consenso devem ser criteriosamente avaliados pela Agência, que pode solicitar a contratação de uma nova empresa de consultoria especializada para confrontação do primeiro relatório emitido.</p>
Monitoramento e Fiscalização de Bens, Investimentos e Contratos	* Estabelecimento de Rotina de atualização das Informações de Bens, Investimentos e Contratos	<p>* Os períodos de envio de questionamentos e tempos de resposta devem ser definidos, tanto na Agência reguladora, como na Concessionária.</p> <p>* Um perfil de escalonamento deve ser criado e composto de níveis, a serem acionados em caso de tempo excedido, não recebimento de resposta, ou resposta insatisfatória.</p>	<p>Devem ser definidos responsáveis na Agência e Concessionária para cada nível de escalonamento para resposta aos questionamentos (GEIC, GIOS).</p>	<p>Devem ser definidos responsáveis na Agência e Concessionária para cada nível de escalonamento para resposta aos questionamentos (GINV, GFOR)</p>	<p>Seguir os níveis de escalonamento definidos</p>

### **2.3. Análise de interface com os processos existentes**

Não se encontrava no escopo do trabalho a análise das interfaces com os processos já existentes.

De toda forma, no fluxograma estão apresentadas as interfaces por entidades, separadas por raias, onde as atividades dentro de cada uma das raias estão sob responsabilidade da respectiva entidade.

### **2.4. Análise e definição dos indicadores do processo**

Os indicadores definidos para os processos mapeados têm como objetivo monitorar a performance dos processos, medir sua eficácia e identificar oportunidades de melhoria. Nas tabelas a seguir os mesmos são apresentados, tendo sido organizados por atividades do fluxograma mapeado.

Subprocesso	Atividades	Nome do Indicador	Objetivo do Indicador	Unidade	Filtros	Tipo do indicador
Levantamento e Classificação das Informações de Bens	* Definição dos Bens Reversíveis e Requerimentos das Informações sobre Bens para Monitoramento e Fiscalização * Elaboração da Lista de Bens para Licitação de Contrato de Concessão	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Levantamento e Classificação das Informações de Bens	* Consolidação da Lista de Bens em Anexo Contratual	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Monitoramento e Fiscalização de Bens, Investimentos e Contratos	* Estabelecimento de Rotina de atualização das Informações de Bens, Investimentos e Contratos	#1 Ocorrência de Não Conformidades no cumprimento da Rotina de Atualização de Informações	Monitorar a quantidade de eventos em que a Rotina de Atualização das informações validada não foi cumprida pelas Concessionárias, divergências encontradas quando da análise das informações para as devidas checagens realizadas e eventos em que os arquivos recebidos apresentaram inconsistências que impossibilitaram a análise das informações neles contidas	# ocorrências	- Período (Mensal, Trimestral, Semestral, Anual) - Contrato de Concessão - Área	Quantitativo
Monitoramento e Fiscalização de Bens, Investimentos e Contratos	* Verificação da atualização das Informações sobre os Bens * Verificação da atualização das alterações dos Bens (Desfazimento/Alienação)	#2 Atendimento ao prazo de Envio das informações periódicas	Monitorar o grau de cumprimento do envio das documentações validadas	% Atendido	- Período (Mensal, Trimestral, Semestral, Anual) - Contrato de Concessão - Área	Quantitativo
		#1 Ocorrência de Não Conformidades no cumprimento da Rotina de Atualização de Informações	Monitorar a quantidade de eventos em que a Rotina de Atualização das informações validada não foi cumprida pelas Concessionárias, divergências encontradas quando da análise das informações para as devidas checagens realizadas e eventos em que os arquivos recebidos apresentaram inconsistências que impossibilitaram a análise das informações neles contidas	# ocorrências	- Período (Mensal, Trimestral, Semestral, Anual) - Contrato de Concessão - Área	Quantitativo

Processo	Atividade	Nome do Indicador	Objetivo do Indicador	Unidade	Filtros	Tipo do indicador
Monitoramento e Fiscalização de Bens, Investimentos e Contratos	* Verificação da atualização dos Planos de Investimentos	#3 Desvio do Cronograma em Relação ao Planajeado - Global do Plano de Investimentos	Monitorar o grau o percentual de cumprimento do Cronograma previsto no Plano de Investimentos	Desvio %	- Período (Mensal, Trimestral, Semestral, Anual) - Contrato de Concessão - Área	Quantitativo
Monitoramento e Fiscalização de Bens, Investimentos e Contratos	* Verificação do andamento de Projetos e Obras	#4 Desvio do Cronograma em Relação ao Planajeado - por Projeto	Monitorar o grau o percentual de cumprimento do Cronograma previsto no Plano de Investimentos	Desvio %	- Período (Mensal, Trimestral, Semestral, Anual) - Contrato de Concessão - Área	Quantitativo
Monitoramento e Fiscalização de Bens, Investimentos e Contratos	* Verificação do andamento de Contratos (por parte relacionadas)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Monitoramento e Fiscalização de Bens, Investimentos e Contratos	* Estabelecimento de Rotina de atualização das Informações de Bens, Investimentos e Contratos	#5 Percentual de cumprimento dos tempos de resposta	Monitorar o cumprimento dos tempos de resposta previstos para os esclarecimentos de dúvidas e divergências	% Atendido	- Período (Mensal, Trimestral, Semestral, Anual) - Contrato de Concessão - Área	Quantitativo

## **2.5. Elaboração de Metodologia para os Processos**

O objetivo geral desta seção é detalhar e padronizar as atividades, entradas, saídas e interfaces do processo de gestão de bens, e dos subprocessos mapeados: levantamento das informações de bens e monitoramento de bens, investimentos e contratos, de forma que o processo seja executado pelas áreas internas das agências (ANAC ou ANTT) seguindo este documento.

### **Aplicação e Abrangência**

Esta metodologia pode se aplicar aos contratos de concessão em andamento, como também se destina aos futuros contratos a serem licitados. Por se tratar e se basear em um fluxograma em nível macro, algumas interações ou detalhamentos podem ficar com suas definições a cargo das agências.

### **Justificativa**

É essencial que haja uma lista de bens reversíveis, verificada de forma detalhada previamente à concessão, no caso da transferência de bens da administração pública para as Concessionárias, e que esta lista de bens reversíveis seja atualizada periodicamente pelas Concessionárias.

Deve-se ter em mente que a concessão de um serviço público é um processo dinâmico, sujeito a alterações. Portanto, é possível que sejam adquiridos novos bens reversíveis ou que haja alterações nos já existentes.

É importante lembrar que em diversos casos, especialmente em concessões rodoviárias e aeroportuárias, existe, antes da assunção da concessão pelo concessionário, um plexo de bens públicos que será a ele transferido para a execução do contrato e que deverão reverter novamente ao poder público ao final da concessão, como a rodovia ou o terminal aeroportuário e suas áreas adjacentes. Desse modo, a primeira lista de bens reversíveis deve ser elaborada pelo próprio Poder Concedente,

mas sua atualização deverá ser realizada pelo Concessionário sempre que houver qualquer alteração.

Quanto ao balanço, é natural que haja discrepâncias em relação à lista de bens reversíveis. A mencionada existência de bens públicos recebidos pelo Concessionário ao início da concessão é um dos fatores que justifica a diferença, de modo que falar em lista de bens reversíveis é diferente de falar em investimentos em bens reversíveis. Portanto, a lista é importante em termos de prontidão da identificação de quais bens reverterão ao Poder Concedente, mas, para fins de indenização, deverá ser realizada a apuração daqueles bens da lista sobre os quais houve investimentos e o quanto não foi amortizado.

### **Documentos de Referência e Complementares**

- Classificação dos Bens em Reversíveis ou não Reversíveis (a ser elaborado, conforme recomendado no Fluxograma do processo);
- Manual de Requerimentos das informações sobre os Bens Reversíveis (a ser elaborado, conforme recomendado no Fluxograma do processo);
- Contratos de concessão e seus Anexos;
- Listagem Inicial de Bens;
- Informações contábeis e financeiras (balancetes, inventários, demonstrações financeiras);
- Termo de Aceitação Provisória e Definitivo de Bens (ANAC);
- Termo de Arrolamento de Bens (ANTT);
- Manual de Rotina da Atualização das Informações de Bens (a ser elaborado, conforme recomendado no Fluxograma do processo);
- Relatório de Validação de Inventário de Bens (Verificador Independente);
- Plano de Investimentos (incluindo Relação de Projetos e Obras);
- Relatórios periódicos de alteração de situação de bens;
- Relatórios periódicos de Acompanhamento dos Projetos (emitidos pela Concessionária ou seus representantes/contratados);
- Relatórios periódicos de Acompanhamento dos Projetos (emitidos pela Agência);

- Relatório de Validação dos Custos de Contrato (Consultoria Especializadas);
- Relatório de Conciliação do Inventário / Informações dos Bens.

## **Autoridade e Competências**

### **Aprovação e Atualização**

A versão inicial e as revisões desta metodologia são sugestivas, e devem ser analisadas conforme a estrutura de comitês de governança prevista na agência.

Para a ANTT, sugerimos a seguinte estrutura:

- Revisão ou atualização: GEINV - Gerência de Engenharia e Investimentos.
- Validação: GEFOR (Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias) e GEPRO (Gerência de Projetos de Rodovias).
- Aprovação: SUINF (Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária).

Para a ANAC, sugerimos a seguinte estrutura:

- Revisão ou atualização: GEIC (Gerência de Informações e Contabilidade).
- Validação: GIOS (Gerência de Investimentos e Obras), GTAS (Gerência Técnica de Assessoramento), GOIA (Gerência de Outorgas de Infraestrutura Aeroportuária), GQES (Gerência de Qualidade de Serviços), GERE (Gerência de Regulação Econômica).
- Aprovação: SRA (Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos).

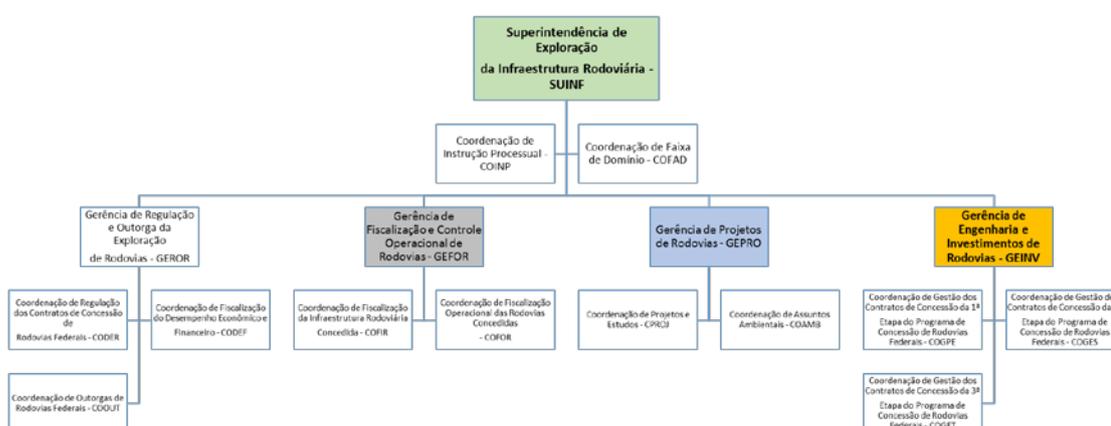
Ainda, devem ser previstas revisões periódicas no fluxograma, documentos de apoio e nesta metodologia, para atualização e incorporação de melhorias.

## Responsáveis pela Execução

São responsáveis pela execução do processo os colaboradores das áreas técnicas e administrativas indicados ou envolvidos diretamente na apuração e gestão das informações de bens e de investimentos e contratos.

Abaixo está ilustrada a estrutura em alto nível para a execução do processo descrito neste capítulo:

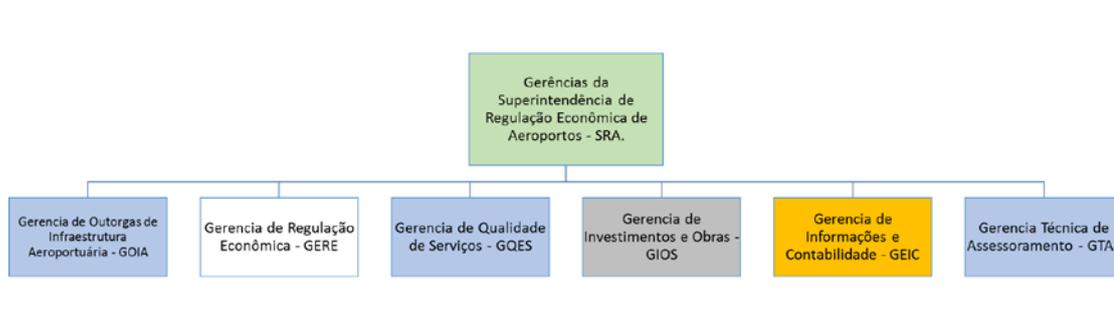
### ANTT:



#### Legenda:

- Responsável pela Coordenação da execução das Atividades do Processo
- Responsável pela Consolidação das Análises e verificações sobre os Bens, Projetos e Obras
- Responsável pela emissão dos Relatórios
- Consolidação dos Indicadores do Processo
  
- Fornecimento de informações relacionadas aos Bens, Projetos e Obras
- Suporte nas análises sobre os Projetos e Obras
  
- Suporte nas análises sobre os Projetos e Obras
  
- Aprovação dos Relatórios emitidos com a situação e atualização dos Bens, Projetos e Obras
- Análise dos Indicadores e suporte para a resolução de questões relacionadas a Gestão de Bens

## ANAC:



### Legenda:

- Responsável pela Coordenação da execução das Atividades do Processo
- Responsável pela Consolidação das Análises e verificações sobre os Bens, Projetos e Obras
- Responsável pela emissão dos Relatórios
- Consolidação dos Indicadores do Processo
  
- Fornecimento de Informações relacionadas aos Bens, Projetos e Obras
- Suporte nas análises sobre os Projetos e Obras
  
- Suporte nas análises sobre os Projetos e Obras
  
- Aprovação dos Relatórios emitidos com a situação e atualização dos Bens, Projetos e Obras
- Análise dos Indicadores e suporte para a resolução de questões relacionadas a Gestão de Bens

## Descrição

### Descrição Geral do Processo

O Processo de Gestão de Bens foi mapeado em dois subprocessos, conforme rotinas identificadas e já implementadas na agência, os quais estão sumarizados abaixo:

**Levantamento das Informações de Bens:** neste subprocesso são definidas as métricas e requisitos das informações de bens e investimentos a serem compartilhadas com as proponentes durante o processo de licitação para novos contratos de concessão. Da mesma forma, para o início do contrato, são preparadas as listagens dos bens, verificadas e validadas, contendo o inventário detalhado dos bens e informações sobre suas condições.

**Monitoramento de Bens, Investimentos e Contratos:** neste subprocesso são definidas as rotinas de atualização das informações sobre bens, investimentos e contratos entre a agência e Concessionária. Com isso, as informações sobre as

atualizações dos bens, investimentos e contratos são recebidas periodicamente, para análise e verificação da agência. Com o advento destas verificações, podem ser necessários esclarecimentos, bem como verificação independente das informações dos bens.

### **Levantamento das Informações de Bens**

O subprocesso de Levantamento das Informações de Bens tem como insumos:

- Modelos atuais de contratos de concessão e seus anexos, ou versões preliminares dos mesmos;
- Listagem Inicial de Bens;
- Informações contábeis e financeiras (balancetes, inventários, demonstrações financeiras),

E suas principais saídas são:

- Relatório de Verificação Independente (se aplicável);
- Termos de Transferência de Bens (anexos do contrato de concessão);

As atividades a seguir ilustram como o subprocesso será conduzido.

### **Definição dos Bens Reversíveis, Requerimentos das Informações sobre Bens**

***(ANAC: Atividades 1 e 2 do Fluxograma; ANTT: Atividades 1 e 2 do Fluxograma)***

Durante o processo de licitação para novos contratos de concessão, deve ser criado pela agência uma lista descritiva com a classificação de bens em reversíveis e não reversíveis, de acordo com a regulação vigente na agência, e legislação vigente referente aos contratos de concessão. Esta lista descritiva pode ter seu nível de detalhamento elaborado de acordo com as informações preliminares disponibilizadas pelo acionista público da concessão (Infraero) ou gestor atual da infraestrutura, levando em conta a estrutura de organização dos bens e as particularidades físicas do empreendimento atual. Ainda, a lista pode ter o formato mais adequado para sua

viabilização, que pode ir desde uma listagem com todos os tipos de bens aplicáveis e sua respectiva classificação (reversível ou não reversível), a até um descritivo generalizado, indicando a classificação prévia. No entanto, o objetivo da lista descritiva é não deixar dúvidas sobre a classificação de cada um dos bens, de forma a cumprir o objetivo de os futuros contratos contarem com esta definição de forma precisa, o que irá compor um subsídio indispensável no monitoramento futuro dos bens.

Para o caso dos contratos já assinados e em andamento, o descritivo pode ser elaborado como um termo a ser discutido, e validado entre as partes, obedecendo as condições atuais dos contratos e suas devidas restrições quanto ao acesso e grau de detalhe das informações disponíveis dos bens.

Da mesma forma, deve ser elaborado pela agência um “Manual” de Requerimento das Informações dos Bens, que visa antecipar todos os requisitos e necessidades da agência sobre as informações de bens, e para que haja a devida adequação por parte das futuras Concessionárias.

Dentre os requisitos do Manual, podemos destacar os seguintes:

- i. Quais informações mínimas previstas sobre os bens, incluindo: valores (compra, depreciação, valor líquido/atual), data de compra ou data de início da operação, vida útil, dados de patrimônio, conta contábil, descritivo sobre estado e condições dos bens, e documentação de suporte associada;
- ii. Quais informações mínimas previstas para o plano de investimentos, e incluindo: listagem dos investimentos, justificativas (atendimento ao PEA/PGI, PER, impacto no nível de serviço, demanda, ou indicadores), listagem dos projetos, orçamento dos projetos (se aplicável), estudos de viabilidade, alocação prévia no plano de negócios (se aplicável), diferenciação clara entre Capex e Opex, cronograma macro dos projetos, engenharia conceitual ou memorial descritivo, quantitativos e preços unitários (se aplicável);

- iii. Quais informações mínimas previstas sobre os projetos e obras, e incluindo: escopo do projeto, orçamento (se aplicável), cronograma do projeto, grandes contratos, valor gasto (se aplicável), avanço físico e financeiro do projeto (da engenharia, dos suprimentos e da construção), riscos e ações de mitigação, demais desvios e ações de correção e recuperação;
- iv. Quais informações mínimas previstas sobre os contratos (por parte relacionadas);
- v. Qual o formato e estrutura dos arquivos, incluindo definição dos campos, tipo de valores de cada campo, tipo de arquivo, de forma a proporcionar rápida integração e integração com os controles de verificação das informações dentro da agência;
- vi. Qual a periodicidade de envio de cada uma das informações e seus respectivos arquivos, bem como qual tipo de protocolo para envio, definindo as pessoas envolvidas, e qual requisito técnico deve ser adotado para envio dos arquivos (sistema de documentos, “ftp”, email, etc.)
- vii. Registro de exceções e fluxo de ações esperado de mitigação, como ocorrência de problemas técnicos, alteração de prazos, melhorias e modificações nos itens acima descritos acima.

Ainda, e similarmente ao descritivo, o manual pode ter o formato que torne viável sua elaboração e validação junto a Concessionária, e pode conter desde um manual propriamente dito, no formato de procedimento formal, como também ser discutido e validado em reuniões, com o devido registro e confirmação de entendimento entre as partes.

**Elaboração da Lista de Bens para Licitação de contrato de concessão  
(ANAC: Atividades 3 a 9 do Fluxograma; ANTT: Atividades 3 a 9 do  
Fluxograma)**

No contexto da elaboração de novos contratos de concessão, será elaborada lista preliminar com as informações dos bens. Esta lista é e deverá continuar a ser elaborada pelo atual gestor da infraestrutura (ex: Infraero, DNIT) e, se aplicável, com a participação das Secretarias vinculadas à administração e desenvolvimento do setor (ex. SAC), e deve seguir os requisitos acordados e validados no item anterior.

Uma vez elaborada, as agências devem avaliar a eventual validação da lista por uma empresa verificadora independente, cujo objetivo será o de avaliar, sob a luz das boas práticas de mercado e gestão de ativos, os registros, premissas, e metodologia adotados para o levantamento das informações dos bens, bem como os valores e informações resultantes da lista (e seus anexos e documentação de suporte).

Com a verificação independente, haverá uma avaliação de forma independente, para uso da agência e para a própria Concessionária sobre as informações dos bens e investimentos, e portanto das condições do empreendimento.

Com o advento da verificação independente, será elaborado relatório de verificação, o qual poderá indicar a necessidade de revisões, correções e esclarecimentos. Estas questões deverão ser discutidas em agenda específica com a participação da agência e acionista público, ou gestor atual da infraestrutura, para que sejam condensadas e promovam os subsídios para a geração da lista de bens consolidada.

Caso seja necessário, em função das discussões e da eventual verificação independente, a classificação de bens e o manual de requerimento de bens devem ser revisados, para incorporação das melhorias e ou correções necessárias.

A lista final validada deverá ser enviada (em conjunto com seus eventuais anexos e documento de suporte) para a agência, para a consolidação destas informações nos futuros anexos do contrato de concessão relacionados.

O processo de contratação da empresa especializada para realização independente não foi detalhado nesta metodologia. No entanto, tanto essa responsabilidade, como também o cronograma de contratação e execução desta verificação, devem ser previstos e incluídos no cronograma de licitação para o contrato de concessão.

### **Consolidação da Lista de Bens em Anexo Contratual**

***(ANAC: Atividades 10 a 17 do Fluxograma; ANTT: Atividades 10 a 17 do Fluxograma)***

De posse das lista de bens elaborada pelo acionista público (e.g., Infraero), ou pelo gestor da infraestrutura em questão, antes do início da nova concessão (e.g., DNIT para rodovias), dentro dos requisitos previstos pela agência, e com a eventual verificação independente realizada, a agência deve elaborar o termo formal de aceitação de bens (ANAC), ou termo de arrolamento (ANTT), o qual deverá compor toda a listagem dos bens da futura concessão, e as informações necessárias para identificação precisa dos tipos, classificação, valores e condições dos bens.

Após validação dos termos de transferência de bens, os mesmos terão sua versão final consolidada gerada pela agência, e conseqüente inclusão como anexos nos contratos de concessão a serem assinados com a Concessionária vencedora do processo de licitação.

### **Monitoramento de Bens, Investimentos e Contratos**

O subprocesso de Levantamento das Informações de Bens tem como insumos:

- Contratos de concessão e seus anexos;
- Termos de Transferência de Bens (anexos do contrato de concessão);
- Descritivo de Bens e Manual de Requerimento de Informações de Bens.

E suas principais saídas são:

- Relatório de Conciliação / Situação dos Bens;
- Relatório de Situação dos Projetos e Obras;
- Relatório de Situação dos Contratos (por parte relacionadas);

As atividades a seguir ilustram como o subprocesso será conduzido.

### **Estabelecimento de Rotina de atualização das Informações de Bens, Investimentos e Contratos**

***(ANAC: Atividades 1 a 6 do Fluxograma; ANTT: Atividades 1 a 6 do Fluxograma)***

De acordo com o Manual de Requerimento de Informações de Bens, a agência deverá agendar uma reunião com a Concessionária para que seja formalizada e estabelecida uma rotina de atualização das informações dos bens, investimentos e contratos.

O objetivo desta atividade é definir e validar, em conjunto com a Concessionária, o fluxo de envio de informações: quais informações, periodicidade, pessoas e recursos necessários.

A rotina poderá ser um documento escrito e formalizado entre as partes, como também poderá se resumir a uma ata de reunião, desde que assinada, formalizada e distribuída entre os participantes.

O importante é que todos os integrantes da reunião e/ou pessoas diretamente envolvidas estejam confortáveis e com entendimento claro de suas atribuições quanto ao fluxo de troca de informações, de forma a mitigar a ocorrência de atrasos e retrabalhos por parte da agência.

Uma vez a rotina aprovada, a Concessionária se compromete a enviar as informações, documentos e arquivos no formato e periodicidade acordados, para a respectiva anuência, análise e aprovação da agência, conforme o caso.

## **Verificação da atualização das Informações sobre os Bens**

**(ANAC: Atividades 7 a 14; 45 e 46 do Fluxograma; ANTT: Atividades 7 a 14; 36 e 37 do Fluxograma)**

Com o recebimento da atualização das informações sobre os bens, e de acordo com o Manual de Requerimento de Informações de Bens, a agência deverá proceder com as análises e verificações necessárias, e que incluem os seguintes tópicos:

Os arquivos recebidos devem estar em aderência ao Manual de Requerimentos das Informações sobre os Bens e obedecendo os requerimentos de: formato e estrutura (campos e colunas definidos), tipo de arquivo (editável, não editável, imagem), tamanho, protocolo (forma) de envio, etc.

- i. Os arquivos devem estar consistentes, sem campos vazios e não corrompidos.
- ii. As informações (presentes nos arquivos) devem obedecer a periodicidade definida na Rotina de atualização de informações;
- iii. As informações recebidas devem proporcionar a conciliação com as bases de comparação (e.g., termo de aceitação definitiva, termo de arrolamento, inventários e informações contábeis anteriores) de forma razoável e direta;
- iv. A estrutura dos arquivos de dados dos bens deve contar as informações mínimas para atualização das condições de cada bem e, incluindo: valores (compra, depreciação, valor líquido/atual), data de compra ou data de início da operação, vida útil, dados de patrimônio, conta contábil, descritivo sobre estado e condições, e documentação de suporte associada.
- v. As alterações de bens devem ser devidamente incorporadas (alienação, compras, substituições, etc.),
- vi. Os controles contábeis e financeiros devem incluir as alterações dos bens e entrega dos projetos e obras.

As verificações acima descritas serão realizadas com base nos documentos e informações recebidas da Concessionária, bem como na interação com as outras verificações realizadas pela agência durante o processo (e.g., verificação periódica de alienação de bens e acompanhamento de projetos e obras).

Uma vez concluídas as verificações e com as dúvidas e esclarecimentos eventuais realizados junto à Concessionária, poderá ser solicitada a verificação independente desta atualização das informações de bens, cujo objetivo será o de avaliar, sob a luz das boas práticas de mercado e gestão de ativos, os registros, premissas, e metodologia adotados para o levantamento das informações dos bens, bem como os valores e informações resultantes recebidos da Concessionária (e seus anexos e documentação de suporte). Note-se, mais uma vez, que entendemos a verificação independente como uma prerrogativa da agência que determinará, em função das iterações havidas com a Concessionária, a necessidade ou não de utilizar este instrumento.

Após a verificação independente (se aplicável) e com a incorporação dos pontos de revisão ou melhoria recomendados, será gerado pela agência a conciliação consolidada das informações dos bens, de modo a refletir de forma inequívoca e padronizada a atualização da listagem dos bens, suas alterações e seu reflexo nos controles contábeis e financeiros.

### **Verificação da atualização das alterações dos Bens (Desfazimento/Alienação)**

***(ANAC: Atividades 15 a 18 do Fluxograma; ANTT: N/A)***

Para a verificação da atualização das alterações de bens, a agência (ANAC) já prevê um manual para processamento e monitoramento destas alterações, intitulado “MPR\_SRA-013 Desfazimento de bens Reversíveis”, com o descritivo do curso de ação esperado para estas atividades e que incluem os seguintes tópicos principais:

- i. Avaliar Pedido de Autorização para Desfazimento de Bens Reversíveis;

- ii. Proceder Acompanhamento de Bens Reversíveis que tiveram Desfazimento Autorizado;
- iii. Cobrar Dados de Acompanhamento de Bens Reversíveis que tiveram Desfazimento Autorizado.

De posse do seguimento das atividades conforme descrito acima, deverá ser elaborado relatório periódico com a consolidação das alienações aprovadas, e que deverá ser utilizado na conciliação consolidada das informações de bens (Atividades 7 a 14 do fluxograma).

### **Verificação da atualização dos Planos de Investimentos**

***(ANAC: Atividades 19 a 23 do Fluxograma; ANTT: Atividades 15 a 19 do Fluxograma)***

De acordo com as definições da rotina de atualização das informações, a agência deve receber de forma periódica as informações relacionadas ao plano de investimento da Concessionária, e que devem incluir, minimamente:

- a. Listagem dos projetos e obras;
- b. Justificativas dos investimentos (atendimento ao PEA/PGI, PER, impacto no nível de serviço, demanda, ou indicadores)
- c. Orçamento dos projetos (se aplicável);
- d. Estudos de viabilidade;
- e. Alocação prévia no plano de negócios (se aplicável);
- f. Diferenciação clara entre CAPEX e OPEX;
- g. Cronograma macro dos projetos;
- h. Documentação de engenharia conceitual ou memorial descritivo;
- i. Quantitativos e preços unitários (se aplicável).

Com base nestas informações, a agência poderá realizar as seguintes verificações:

- i. O plano de investimentos está aderente à divisão por fases prevista no contrato de concessão;

- ii. Os projetos previstos no plano de investimentos estão alinhados aos Planos de Exploração (PEA/PGI, PER), causam impacto na infraestrutura do empreendimento ou nos indicadores de nível de serviço das operações;
- iii. O plano de investimentos tem estudo de viabilidade, orçamento e cronograma alinhados ao plano de negócios (se aplicável/disponível);
- iv. A documentação de engenharia apresentada (conceitual, básica, descritiva), foi analisada pela agência e está aderente aos pontos acima checados;
- v. A diferenciação entre CAPEX e OPEX está clara e harmonizada entre a agência e a Concessionária, bem como devidamente refletida no plano de investimentos (e plano de negócios).

De acordo com o resultado das verificações, e para a devida anuência e aprovação dos projetos e por consequência do plano de investimentos, poderá ser necessária esclarecimento de dúvidas com a Concessionária, que podem ser realizadas em reuniões específicas, por e-mail ou via telefone (conferência).

Uma vez finalizadas as verificações, será emitido pela agência anuência e aprovação formal para a execução do projeto e/ou do plano de investimentos.

Adicionalmente, deverão ser realizadas reuniões periódicas de acompanhamento do plano de investimentos, de forma que a agência fique ciente de eventuais desvios e alterações no plano, as ações em curso pela Concessionária e os eventuais impactos e medidas mitigatórias para manutenção dos objetivos do plano de investimento já aprovado.

## **Verificação do andamento de Projetos e Obras**

**(ANAC: Atividades 24 a 31 do Fluxograma; ANTT: Atividades 20 a 26 do Fluxograma)**

De acordo com as definições da rotina de atualização das informações, a agência deve receber de forma periódica as informações relacionadas ao andamento dos projetos e obras, e que devem incluir, minimamente relatórios de acompanhamento emitidos pela Concessionária (ou suas contratadas/representantes) no padrão requisitado e que descrevam o status do projeto, contemplando os seguintes tópicos: escopo do projeto, orçamento, cronograma do projeto, grandes contratos, , avanço físico do projeto (da engenharia, dos suprimentos e da construção), situação do licenciamento, riscos e ações de mitigação, demais desvios e ações de correção e recuperação.

Com base nestas informações, a agência poderá realizar as seguintes verificações:

- i. Os projetos têm seu andamento de acordo com o planejado em termos de escopo, custo e cronograma;
- ii. Os desvios com relação ao planejado (atrasos, paralisações, interrupções, alterações,) são devidamente documentados, e as ações de correção e recuperação estão definidas e endereçadas;
- iii. Os projetos com entrega prevista para o período de análise estão devidamente documentados, e incluem a convocação à agência para aprovação da entrega definitiva e posta em operação;

As verificações acima serão realizadas de forma documental, e em visitas de inspeção periódicas aos projetos e obras. Na ocasião de entrega e início de operação, deverá ser feita nova visita, de forma que a agência também aprove os termos de aceite definitivo dos projetos e obras, para que também esteja ciente e aprove eventuais pendências e início de operação precário ou parcial.

Com base nas verificações realizadas, será emitido pela agência relatório consolidado com a situação dos projetos e obras, contendo o descritivo sumarizado dos status dos diversos projetos em andamento verificados para o período.

**Verificação do andamento de Contratos (por parte relacionadas)**

***(ANAC: Atividades 32 a 43 do Fluxograma; ANTT: Atividades 27 a 34 do Fluxograma)***

De acordo com as definições da rotina de atualização das informações, a agência deve receber de forma periódica, como parte das informações sobre os projetos e obras, as informações relacionadas aos contratos por parte relacionadas, e que devem incluir, minimamente:

- a) Listagem e valores dos projetos e obras a serem contratadas por parte relacionadas;
- b) Escopo destes contratos, incluindo descritivo técnico, quantitativos e preços unitários e globais;
- c) Estratégia de contratação, com a definição do modelo de contrato considerado (pacote fechado, empreitada, preços unitários).

Com base nestas informações, a agência poderá realizar as seguintes verificações:

**ANAC:**

- i. Verificar se a empresa especializada contratada pela Concessionária emitiu o relatório com a verificação dos custos e se o mesmo foi devida e detalhadamente avaliado pela Concessionária e pelo acionista público;
- ii. Verificar se o relatório e considerações do acionista público foram disponibilizados ao TCU, para o caso de fiscalização ou auditoria;
- iii. Verificar se o parecer do TCU foi favorável ou não à contratação e qual decisão final foi tomada pela Concessionária: se seguiu com o processo ou se reiniciou com base nas alegações do parecer;

- iv. Reportar ao TCU desvios sobre os pontos acima, como atrasos na contratação de consultoria, realização da contratação por parte relacionadas sem a finalização da verificação dos custos, análise sobre o relatório de consultoria especializada realizado pelo acionista público de forma superficial, dentre outros;
- v. Quando da efetivação da contratação por partes relacionadas, verificar se o contrato foi devidamente registrado em cartório, publicado, e se os registros contábeis e financeiros foram atualizados.

**ANTT:**

- i. Verificar se o relatório de verificações dos custos e considerações efetuado pela Concessionária foram disponibilizados ao TCU, para o caso de fiscalização ou auditoria;
- ii. Verificar se o parecer do TCU foi favorável ou não à contratação e qual decisão final foi tomada pela Concessionária: se seguiu com o processo ou se reiniciou com base nas alegações do parecer;
- iii. Quando da efetivação da contratação por partes relacionadas, verificar se o contrato foi devidamente registrado em cartório, publicado, e se os registros contábeis e financeiros foram atualizados.

De acordo com o resultado das verificações, e para a devida anuência das contratações, poderá ser necessária esclarecimento de dúvidas com a Concessionária, que podem ser realizadas em reuniões específicas, por e-mail ou via telefone (conferência).

Com base nas verificações realizadas, será emitido pela agência relatório consolidado com a situação dos contratos por partes relacionadas, contendo o descritivo sumarizado dos status dos contratos por projetos e para o período.

## **Monitoramento Gerencial (Indicadores de Performance do Processo)**

O processo de gestão dos bens deve ser suportado por indicadores de performance do processo, conforme detalhamento na seção 2.4. Estes indicadores devem ser acompanhados periodicamente pela agência, de forma a possibilitar a avaliação contínua da eficiência do processo e oportunidades de melhorias e correções.

— Levantamento das Informações de Bens: Não Aplicável.

— Monitoramento de Bens, Investimentos e Contratos:

- i. Ocorrência de Não Conformidades no cumprimento da Rotina de Atualização de Informações;
- ii. Atendimento ao prazo de envio das informações periódicas;
- iii. Desvio do Cronograma em Relação ao Planejado - Global (Plano de Investimentos);
- iv. Desvio do Cronograma em Relação ao Planejado - por Projeto;
- v. Percentual de cumprimento dos tempos de resposta.

### **Prazos**

Os prazos e durações estimadas e esperadas das atividades descritas acima devem ser definidas em função dos dados históricos e oportunidades de melhorias identificadas pela agência. De posse destes dados, esta metodologia e fluxograma associado podem ser revisados.

## 2.6. Processos para procedimentos contábeis

O valor contábil de um ativo é o montante pelo qual o ativo está reconhecido no balanço da Concessionária depois da dedução de toda respectiva depreciação, amortização ou exaustão acumulada e ajuste para perdas.

Se, e somente se, o valor recuperável de um ativo for inferior ao seu valor contábil, o valor contábil do ativo deve ser reduzido ao seu valor recuperável. Essa redução representa uma perda por desvalorização do ativo.

A perda por desvalorização do ativo deve ser reconhecida imediatamente na demonstração do resultado, a menos que o ativo tenha sido reavaliado. Qualquer desvalorização de ativo reavaliado deve ser tratada como diminuição do saldo da reavaliação.

A perda por desvalorização de ativo não reavaliado deve ser reconhecida na demonstração do resultado do exercício. Entretanto, a perda por desvalorização de ativo reavaliado deve ser reconhecida em outros resultados abrangentes (na reserva de reavaliação) na extensão em que a perda por desvalorização não exceder o saldo da reavaliação reconhecida para o mesmo ativo. Essa perda por desvalorização sobre o ativo reavaliado reduz a reavaliação reconhecida para o ativo.

Com base em nossas análises e informações providas pela ANAC e ANTT, o procedimento vigente é aceitável. No entanto, caso se siga o modelo contábil para cálculo da indenização por término antecipado, recomendamos que as agências criem mecanismos de monitoramento mais detalhados para fins de avaliação dos investimentos registrados no intangível das Concessionárias. Como sugestão, elencamos abaixo alguns exemplos de procedimentos para que haja um monitoramento mais efetivo os valores registrados nas demonstrações das Concessionárias. O primeiro exemplo deveria ser adoptado independente do modelo regulatório. O segundo é relevante caso se altere o modelo regulatório para refletir um cálculo de indenização com base em informação contábil:

- Criação de um manual de contabilidade para que haja uma padronização dos temas contábeis específicos neste tipo de setor. Cabe ressaltar que a ANTT já possui um manual de contabilidade, sendo este seguido pelas Concessionárias rodoviárias reguladas pela ANTT. A ANAC está em fase de preparação de seu manual de contabilidade para que haja uma padronização dos procedimentos adotados pelas Concessionárias aeroportuárias;
  
- Monitoramento anual e revisão das premissas adotadas pelas Concessionárias nos cálculos de impairment para que os ativos reflitam a real expectativa de valor recuperável. Importante ressaltar que as premissas utilizadas no cálculo do teste de impairment precisam estar alinhadas com as demais informações das demonstrações financeiras, por exemplo: caso a Concessionária utilize uma quantidade esperada de passageiros para o cálculo da receita esperada, tais informações precisam estar em linha com a curva de passageiros a ser utilizada para fins de amortização;

O valor recuperável é o maior valor entre o valor justo líquido de despesas de venda de um ativo ou de unidade geradora de caixa e o seu valor em uso. O valor recuperável é determinado para um ativo individual, a menos que o ativo não gere entradas de caixa provenientes de seu uso contínuo, que são, em grande parte, independentes daquelas provenientes de outros ativos ou de grupos de ativos. Se esse for o caso, o valor recuperável é determinado para a unidade geradora de caixa à qual o ativo pertence. A capacidade de um ativo intangível gerar benefícios econômicos futuros suficientes para recuperar seu valor contábil é usualmente sujeita a maior incerteza na fase em que o ativo ainda não está disponível para uso do que na fase em que ele já se encontra disponível para uso. Isso posto, a norma contábil requer que a entidade proceda ao teste por desvalorização, no mínimo anualmente, do ativo intangível que ainda não esteja disponível para uso. Cabe ressaltar que a entidade deve avaliar ao fim de cada período de reporte, se há alguma indicação de que um ativo

possa ter sofrido desvalorização. Se houver alguma indicação, a entidade deve estimar o valor recuperável do ativo.

Ao avaliar se há alguma indicação de que um ativo possa ter sofrido desvalorização, as Concessionárias devem considerar, no mínimo, as seguintes indicações:

#### **Fontes externas de informação**

- a) durante o período, o valor de mercado do ativo diminuiu significativamente, mais do que seria de se esperar como resultado da passagem do tempo ou do uso normal;
- b) há indicações observáveis de que o valor do ativo diminuiu significativamente durante o período, mais do que seria de se esperar como resultado da passagem do tempo ou do uso normal;
- c) mudanças significativas, com efeito adverso sobre a entidade, ocorreram durante o período, ou ocorrerão em futuro próximo, no ambiente tecnológico, de mercado, econômico ou legal, no qual a entidade opera ou no mercado para o qual o ativo é utilizado;
- d) as taxas de juros de mercado ou outras taxas de mercado de retorno sobre investimentos aumentaram durante o período, e esses aumentos provavelmente afetarão a taxa de desconto utilizada no cálculo do valor em uso de um ativo e diminuirão materialmente o valor recuperável do ativo;
- e) o valor contábil do patrimônio líquido da entidade é maior do que o valor de suas ações no mercado;

#### **Fontes internas de informação**

- a) evidência disponível de obsolescência ou de dano físico de um ativo;
- b) mudanças significativas, com efeito adverso sobre a entidade, ocorreram durante o período, ou devem ocorrer em futuro próximo, na extensão pela qual, ou na maneira na qual, um ativo é ou será utilizado. Essas mudanças incluem o ativo que se torna inativo ou ocioso, planos para

descontinuidade ou reestruturação da operação à qual um ativo pertence, planos para baixa de ativo antes da data anteriormente esperada e reavaliação da vida útil de ativo como finita ao invés de indefinida;

- c) evidência disponível, proveniente de relatório interno, que indique que o desempenho econômico de um ativo é ou será pior que o esperado;
- d) Dividendo de controlada, empreendimento controlado em conjunto ou coligada para um investimento em controlada, empreendimento controlado em conjunto ou coligada, a investidora reconhece dividendo advindo desse investimento e existe evidência disponível de que:
  - o o valor contábil do investimento nas demonstrações contábeis separadas excede os valores contábeis dos ativos líquidos da investida reconhecidos nas demonstrações consolidadas, incluindo eventual ágio por expectativa de rentabilidade futura (goodwill); ou
  - o dividendo excede o total de lucro abrangente da controlada, empreendimento controlado em conjunto ou coligada no período em que o dividendo é declarado.

A relação mencionada acima não é exaustiva. A entidade pode identificar outras indicações ou fontes de informação de que um ativo pode ter se desvalorizado, exigindo que a entidade determine o seu valor recuperável.

Evidências provenientes de relatório interno que indique que um ativo pode ter se desvalorizado inclui a existência de:

- a) fluxos de caixa para adquirir o ativo ou necessidades de caixa subsequentes para operar ou mantê-lo, que sejam significativamente mais elevadas do que originalmente orçadas;
- b) fluxos de caixa líquidos realizados ou lucros ou prejuízos operacionais gerados pelo ativo, que são significativamente piores do que aqueles orçados;

- c) queda significativa nos fluxos de caixa líquidos orçados ou no lucro operacional, ou aumento significativo no prejuízo orçado, gerados pelo ativo; ou
- d) prejuízos operacionais ou saídas de caixa líquidas advindos do ativo, quando os números do período atual são agregados com números orçados para o futuro.

Recomendamos também que as Concessionárias informem anualmente às agências, as demandas projetadas para que as mesmas possam realizar o monitoramento dessas demandas e se os reajustes (aumento ou redução nas demandas) estão refletidos nos testes de impairment e também se tais projeções estão em linha com a demanda realizada nos períodos anteriores e projeções econômicas futuras.

Caso se verifique a alteração do modelo regulatório para incluir uma indenização decorrente de valores contábeis, recomendamos igualmente um monitoramento tempestivo dos contratos negociados entre partes relacionadas para construção da infraestrutura da concessão. Tal monitoramento deve verificar se os valores incorridos nas obras estão dentro do valor aprovado pelos acionistas das Concessionárias. Cabe ressaltar que o monitoramento constante dessas transações pode identificar também eventuais discussões de pleitos adicionais solicitados pela construtora e que podem impactar o ativo intangível da Concessionária.

Efetivando-se a alteração do modelo regulatório, é recomendado também que as agências solicitem que as Concessionárias realizem o inventário dos investimentos e que tais investimentos tenham valores atrelados. Se faz necessário ressaltar que mesmo sendo auditadas, tais procedimentos de auditoria por estarem embasados pela materialidade dos auditores podem não cobrir 100% dos valores e desta forma gerar uma distorção material na medida que for avaliado o valor a ser reembolsado, caso seja aplicado a indenização considerando os valores contabilizados.

Chamamos a atenção que as agências deverão fazer um monitoramento das taxas de amortização utilizadas pelas Concessionárias para que as mesmas reflitam a realidade da redução dos benefícios gerados pelo uso dos investimentos.

O valor amortizável de ativo intangível com vida útil definida deve ser apropriado de forma sistemática ao longo da sua vida útil estimada. A amortização deve ser iniciada a partir do momento em que o ativo estiver disponível para uso, ou seja, quando se encontrar no local e nas condições necessários para que possa funcionar da maneira pretendida pela administração.

A amortização deve cessar na data em que o ativo é classificado como mantido para venda ou incluído em um grupo de ativos classificado como mantido para venda, ou, ainda, na data em que ele é baixado, o que ocorrer primeiro. O método de amortização utilizado reflete o padrão de consumo pela entidade dos benefícios econômicos futuros. Se não for possível determinar esse padrão com confiabilidade, deve ser utilizado o método linear. A despesa de amortização para cada período deve ser reconhecida no resultado, a não ser que outra norma ou pronunciamento contábil permita ou exija a sua inclusão no valor contábil de outro ativo.

Podem ser utilizados vários métodos de amortização para apropriar de forma sistemática o valor amortizável de um ativo ao longo da sua vida útil. Tais métodos incluem o método linear, também conhecido como método de linha reta, o método dos saldos decrescentes e o método de unidades produzidas. A seleção do método deve obedecer ao padrão de consumo dos benefícios econômicos futuros esperados, incorporados ao ativo, e aplicado consistentemente entre períodos, a não ser que exista alteração nesse padrão.

Considerando a análise sob a ótica concessões, o ativo intangível deve ser amortizado dentro do prazo do contrato de concessão. O cálculo deve ser efetuado de acordo com o padrão de consumo do benefício econômico por ele gerado, que normalmente se dá em função da curva de demanda. A estimativa da curva de amortização deve oferecer razoável confiabilidade, caso contrário, o método de linha reta (amortização linear) passa a ser o mais recomendado.

### **3. Métodos de Indenização pela não amortização dos investimentos**

Neste capítulo serão apresentados os métodos de indenização de acordo com os casos que ensejam o término antecipado de contrato, e conforme conceitos apresentados nos produtos 1 e 2, e nos demais capítulos do presente produto.

Apresenta-se nesta seção duas possibilidades de indenização pela não amortização dos investimentos em casos de inadimplemento dos termos contratuais pelo Concessionária: de acordo com os demonstrativos financeiros do Concessionário, com ajustes (também denominado neste documento como método contábil), e de acordo com o valor de mercado do projeto.

Também serão apresentados limitadores para cada uma das situações de término antecipado do contrato: por encampação, acordo entre as partes ou caducidade. Independentemente da situação que resultou no término antecipado do contrato, a essência da metodologia é a mesma, sendo necessário, todavia, a realização de ajustes que alinhem corretamente os incentivos das partes.

Este tema dos incentivos é de absoluta importância aquando da definição da metodologia para indenização. Em casos em que o incumprimento é do ente privado, tem que estar prevista a existência de uma penalidade que afete significativamente os acionistas e em alguma parte os restantes financiadores. Em casos em que o incumprimento é do ente público, a penalidade deve ser suficientemente onerosa para desincentivar esta opção, devendo refletir as expectativas do privado no momento inicial ou no momento de término do contrato (a definir no contrato de concessão).

#### **3.1. Método de Indenização de acordo com os Demonstrativos Financeiros do Concessionário**

De acordo a Lei de Concessões, nº 8987/1995, em seu Capítulo VI, os contratos de concessão devem prever que as Concessionárias publiquem demonstrativos financeiros periodicamente.

- Aeroportos:

Os contratos de concessão de aeroportos, com variações pequenas entre os contratos das diferentes etapas, incluem em sua seção de governança corporativa a necessidade de que a Concessionária deve apresentar à ANAC, anualmente, até o dia 15 (quinze) de maio do exercício subsequente: “os demonstrativos contábeis, em sua forma completa, ou seja, Balanço Patrimonial (BP), Demonstração de Resultado do Exercício (DRE), Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC), Demonstração de Mutações no Patrimônio Líquido (DMPL), Demonstração do Valor Adicionado (DVA) com as respectivas notas explicativas e os Relatórios da Diretoria e dos Conselhos Fiscal e de Administração, os Pareceres dos Auditores Independentes, bem como o Balancete de encerramento do exercício com os ajustes realizados e respectivos saldos;”

Além disso, prevê-se que a Concessionária deverá “contratar e remunerar empresa especializada de auditoria independente de grande porte e de renome nacional e internacional para a realização de auditorias, quando o Poder Concedente julgar necessário, cabendo a este último o direito de veto na indicação realizada pela Concessionária.”

- Rodovias:

Os contratos de concessão rodoviárias também preveem em seus contratos, com variações entre as etapas, que as Concessionárias devem apresentar à ANTT, trimestralmente, suas demonstrações financeiras completas correspondentes ao trimestre anterior; e 5 dias antes da data de limite para realização da assembleia geral ordinária as demonstrações financeiras completas devidamente auditadas por empresa de auditoria independente, de acordo com as normas de contabilidade brasileiras regulamentadas pela ANTT, com destaque para transações com Partes Relacionadas, e depreciação e amortização de ativos e provisões para contingências (civis, trabalhistas, fiscais, ambientais ou administrativas), relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro do ano anterior, incluindo o relatório da administração, o parecer dos auditores externos e, se houver, do conselho fiscal, bem como declaração da

Concessionaria contendo o valor do seu capital social integralizado e as alterações na sua composição societária.

### **3.1.1 Sobre os Demonstrativos Financeiros**

Abaixo são apresentados um conjunto de alertas acerca da elaboração de demonstrativos financeiros, que explicam a necessidade da realização de ajustes para cálculo da indenização pela não amortização dos investimentos com base em demonstrativos contábeis:

- **Materialidade**

Os demonstrativos contábeis recebidos pelas agências passam por procedimentos de auditoria que utilizam como base um conceito de materialidade, aceita pelo Conselho Federal de Contabilidade e que determina, no juízo do auditor, os montantes acima dos quais será necessário um reporte no seu parecer de auditoria. Este conceito de materialidade não se aplica, naturalmente, no setor público, especialmente quando se trata de apuramento de uma indenização a um ente privado que envolve, portanto, um gasto público.

- **Custo do ativo, teste de impairment e partes relacionadas**

Não é função do auditor validar se os custos suportados pela companhia são custos a preços de mercado. O fato de determinada obra ou custo de manutenção ser superior ao estimado ou inclusive a um preço de mercado não tem impacto direto nos demonstrativos financeiros. Apenas e só no caso em que o valor atualizado das receitas futuras não seja suficiente para cobrir os diversos custos da companhia e seu requisito de rentabilidade, é que a companhia deverá efetuar uma redução do valor do seu ativo (teste de redução de valor ou teste de impairment, conforme descrito no capítulo anterior).

Também não é função do auditor verificar se, em contratos com partes relacionadas, os respectivos custos são a preços de mercado. O auditor limita-se a verificar se os procedimentos da companhia para este tipo de contratos foram efetivos.

Ora, no contexto em que estes custos serão utilizados para determinação de um gasto público, serão necessários procedimentos adicionais que confortem o ente público sobre a razoabilidade dos custos que está a indenizar.

- Diferentes políticas contábeis (permitidas no contexto do IFRS)

Por se tratarem de contratos de concessão com diferentes naturezas (aeroportos e rodovias), as Concessionárias, amparadas pelas normas contábeis brasileiras e internacionais, podem adotar políticas contábeis diferentes que podem gerar discrepâncias na análise dos valores dos intangíveis quando analisadas comparativamente. Por exemplo, as Concessionárias tipicamente adotam margem de construção (para reconhecimento contábil da receita e custo de construção) que varia de 0% a 3%. Outro exemplo - determinadas Concessionárias adotam o método de amortização linear enquanto outras adotam o método de depreciação com base na curva de demanda.

Ora, se a indenização é calculada com base nos demonstrativos contábeis, não faz sentido que, por uma Concessionária ter adotado uma margem de construção diferente (para efeitos contábeis) ou uma curva de depreciação diferente, que a indenização seja também diferente. Ao não se ter este aspecto em consideração, corria-se o risco de criar incentivos, na Concessionária, para “artificialmente” aumentar o valor de indenização.

- Premissa de continuidade dos negócios

É importante ressaltar que os demonstrativos contábeis são preparados considerando o princípio da continuidade, uma vez que se espera que as Concessionárias tenham a vida útil até o prazo do contrato de concessão. Desta maneira, os investimentos escalonados, autorizados pelo poder concedente e usufruídos pelas Concessionárias, podem impactar no cálculo do intangível, caso a Concessionária não tenha premissa de continuar a concessão. Uma vez que o “benefício” do escalonamento (no contexto da MP 800) foi concedido para que a mesma mantivesse suas operações até o fim do contrato de concessão, o valor do ativo poderá

não refletir uma situação em que a empresa está considerando o término antecipado do contrato.

- Foco das agências reguladoras

Conforme mencionado anteriormente, os demonstrativos contábeis são acompanhados pelas agências reguladoras, porém não com um foco tão detalhado nos aspectos de valores contábeis. Havendo um gasto público, decorrente de uma indenização por término antecipado, que é determinado em função desses demonstrativos contábeis, entendemos que serão necessários procedimentos adicionais que confortem as agências sobre a razoabilidade da indenização.

- Realização de investimentos não obrigatórios e em bens não reversíveis

Com o uso dos demonstrativos contábeis, se faz necessário o detalhamento dos investimentos realizados a fim de se ter uma segregação dos investimentos não obrigatórios realizados e dos bens não reversíveis uma vez que os mesmos podem estar reconhecidos em uma mesma rubrica contábil, nos demonstrativos contábeis.

### **3.1.2 Realização de Ajustes para cálculo da indenização**

O valor de indenização pelo método contábil deverá ser o equivalente ao valor do ativo intangível não depreciado da Concessionária mas sujeito, pelas razões acima demonstradas, a um conjunto de deduções listadas em baixo.

- Definição de Bens reversíveis e não reversíveis

Entende-se que os bens não reversíveis não deveriam compor o cálculo de indenização uma vez que tais bens não seriam devolvidos ao poder concedente no final do contrato, sendo de propriedade das Concessionárias, podendo comercializá-los no final do período de concessão.

Note-se que a noção de ativos reversíveis está diretamente relacionada à identificação de quais bens são necessários e indispensáveis à continuidade do serviço em questão.

A despeito de a legislação estabelecer um conceito amplo para bens reversíveis (permitindo certa margem de discricionariedade à regulação setorial e ao Poder Concedente para trazer a definição no instrumento contratual), observa-se que a doutrina jurídica e grande parte das normas regulatórias que abordam a questão apontam uma base conceitual delimitadora, associada à indispensabilidade do bem para a continuidade do serviço. De todo modo, há, na maioria dos setores, especialmente no rodoviário e no aeroportuário, grande flexibilidade para que a definição seja estabelecida no contrato, conforme as especificidades do caso concreto. A adoção de um critério mais abrangente para determinação da reversibilidade, como o patrimonial, pode estar relacionada com a própria origem do bem reversível, tal como na hipótese dos bens públicos que são objeto da delegação e são transferidos para o Concessionário com o contrato de concessão e, naturalmente revertidos ao final do contrato, ex: bens imóveis ou móveis afetados a finalidades públicas. Nessa última hipótese - de reversão dos bens que já integravam o patrimônio público - demandará a avaliação da natureza dos eventuais investimentos em manutenção, reposição ou acessões e benfeitorias que poderão ser classificadas segundo sua utilidade e relevância para a fruição do serviço. Além disso, deve se considerar que o tema da indenização das benfeitorias sobre os bens reversíveis sempre demandará a aplicação da matriz de risco contratual.

Eventual desacordo com relação a se um bem é reversível ou não, e que não possa ser resolvido por acordo entre as partes, deverá ser resolvido na forma prevista no contrato, ou seja, recorrendo à arbitragem ou ao Poder Judiciário.

Conforme apontado nos produtos anteriores, a Lei de Concessões, nº 8.987/1995 transferiu a definição dos bens reversíveis para o edital de licitação e a estabeleceu a necessidade de previsão contratual sobre o tema. Por outro lado, conforme analisado neste produto, nem sempre os contratos apresentam termos claros e precisos quanto a definição dos bens reversíveis. Assim, quando existe qualquer

disputa sobre os termos do contrato, é comum que se verifique uma atuação mais ativa do Judiciário e das Cortes de Contas. Nos casos em que há lacunas e que é necessária uma manifestação acerca da definição para bens reversíveis, tem-se observado que o entendimento jurisprudencial majoritário está ligado ao aspecto funcional e, portanto, a verificação da reversibilidade estaria condicionada à essencialidade do bem para a continuidade do serviço,

Estando as cláusulas do contrato claras e bem fundamentadas, tomando como base a noção funcional, e mantendo-se atualizada a lista dos bens reversíveis, não deve haver qualquer risco de incompatibilização com o entendimento jurisprudencial anterior.

Investimentos em bens reversíveis relacionados à exploração de receitas acessórias devem ser analisados em conformidade com a equação econômico-financeira do contrato. Caso o contrato tenha previsto expressamente a exploração de receitas acessórias como uma forma de amortização dos investimentos realizados pelo concessionário, eles deverão, sim, ser computados para fins de indenização, na exata proporção do ajuste contratual (em certos casos a autorização para a exploração de receitas acessórias implica em repartição de receitas). Não seria razoável, por exemplo, esperar que investimentos realizados para a construção de lojas e serviços de apoio em um terminal aeroportuário não sejam indenizados.

Por outro lado, caso o fundamento da viabilidade econômica do contrato esteja calcado, exclusivamente, nas receitas tarifárias ou os investimentos para exploração de receitas acessórias tenham sido realizados em objetos que possam ser retirados e levados pelo concessionário ao término do contrato, não faria sentido se pensar em computá-los para fins de cálculo da indenização. Portanto, em qualquer caso, é importante que se tenha clara a matriz de riscos e a equação econômico-financeira inicial do contrato.

- Investimentos não obrigatórios

Os investimentos de caráter não obrigatório podem ser classificados em três categorias, assim como as chamadas “benfeitorias” regidas pelo direito civil, quais sejam: necessários, úteis ou voluptuários.

Entende-se por necessários, aqueles investimentos que, apesar de não serem obrigatórios, foram mandatórios para a manutenção ou conservação do bem. Já os úteis trazem benefícios inquestionáveis ao bem, mas não eram indispensáveis à sua conservação. Por fim, os voluptuários são aqueles de mero deleite ou aparência do bem, mas nada acrescentam ao uso habitual, nem estão relacionados à necessidade de sua manutenção (Código Civil Brasileiro, Art. 96).

Estes últimos não precisam ser indenizados. Contudo, os investimentos necessários e úteis devem ser objeto de indenização caso não tenham sido completamente amortizados. Desse modo, caso um concessionário faça um investimento para proporcionar níveis de serviço acima daqueles determinados como obrigatórios, e desde que gere um benefício que justifique o custo, ele fará jus à indenização.

A análise a respeito dos investimentos não obrigatórios deve fazer parte do trabalho de verificação independente a fim de se verificar as obras e seu estado.

- Outorga fixa e juros de correção e atualização

As Concessionárias aeroportuárias, ao assinarem os contratos de concessão, se obrigam a pagar um passivo de outorga referente ao direito de exploração do espaço aeroportuário. Tais outorgas são corrigidas mensalmente e tais juros, quando da fase de construção, são elegíveis à capitalização de acordo com as normas contábeis brasileiras. De acordo com o mencionado pelas agências, os valores referentes à Outorga fixa, tanto o principal quanto os juros, deveriam ser expurgados da base de cálculo de indenização, pois serão tratados via decreto específico.

No entanto, chamamos a atenção, que o processo negocial relativo às concessões abrangidas pela Lei 13.448 de 2017, poderá ser prejudicado caso o poder

público opte por expurgar desta negociação determinadas parcelas, seja a outorga, seja os pleitos de reequilíbrio financeiro. Acresce que o conceito de “limitadores”, adiante explorado, fica prejudicado se os deves e haveres não forem acertados num único processo negocial.

- Juros capitalizados de empréstimos e financiamentos

As Concessionárias aeroportuárias e rodoviárias realizam a capitalização dos juros incorridos de empréstimos e financiamentos atrelados à construção de sua infraestrutura, amparadas em normas contábeis. O entendimento das Agências é de que os juros capitalizados e ainda não amortizados não devem entrar na base de cálculo da indenização. Cabe ressaltar que foram identificadas obras em Concessionárias, onde as mesmas encontram-se com seu estado comprometido e que já estão paradas há muito tempo, sem expectativa de conclusão a curto prazo. Não há permissão para capitalizações de custo de empréstimos e financiamentos quando os mesmos não se tornam mais elegíveis. Nesses casos a norma exige que a capitalização seja cessada e que os valores dos juros de empréstimos e financiamentos sejam contabilizados no resultado (despesa financeira).

- Transações com partes relacionadas

Recomendamos que as agências realizem um trabalho de verificação independente, para que seja feita uma avaliação atualizada das informações e controles empregados não somente na apuração e atualização dos valores dos contratos, mas como também da sua aderência aos valores e práticas de mercado. Esta verificação incluiria os seguintes tópicos:

- ✓ Verificação da aderência às políticas internas e previstas nos contratos de concessão para a seleção, aprovação e avaliação dos custos dos contratos por partes relacionadas;
- ✓ Verificação das informações dos ativos, como valor atual, depreciação, vida útil, registros contábeis, orçamento das obras, contratos firmados;
- ✓ Aplicação de metodologia para cálculo do valor justo, de acordo as normas técnicas e contábeis de gestão de ativos e padrões de mercado.

Para os casos onde exista solicitação de pleito adicional por parte das construtoras contra às Concessionárias, tais valores precisam ser excluídos da base de cálculo de indenização.

- Margem de construção

Verificamos que algumas Concessionárias aeroportuárias e rodoviárias registram margem de construção em suas rubricas de ativo intangível. Entendemos que tal margem de construção trata-se apenas de um ajuste contábil e não deveria ser tratada como base de cálculo de indenização. Cabe ressaltar que a receita de construção, nos casos de Concessionárias aeroportuárias e rodoviárias não se transformam em caixa, sendo apenas um ajuste contábil por conta da norma contábil OCPC - 05 – Contratos de concessão.

- Obras em andamento

O fato de algumas obras não terem sido terminadas não significa que elas não tenham um valor para o Poder Concedente ou para o próximo concessionário. Portanto, deve-se analisar o motivo pelo qual não foi possível finalizá-las. Caso tenha havido um erro do concessionário e elas tenham de ser refeitas, como apontado na questão 1.9 adiante, não há razão para se falar em indenização, pois deve haver uma garantia do contratado ou uma dedução à indenização para que sejam realizadas as obras adicionais que recomponham a qualidade daquele investimento.

Por outro lado, no caso de investimento bem-feito que não pode ser finalizado – que será revertido ao patrimônio público -, é necessário ressarcir a parcela não amortizada.

Recomendamos que as agências realizem um trabalho de verificação e asseguarção independente sobre os valores contabilizados na rubrica de obras em andamento. Tais saldos podem estar superavaliados, uma vez que podem ocorrer situações em que as obras já foram concluídas e que os itens já deveriam estar sofrendo amortizações e também itens registrados com obras em andamento que deveriam ser tratados como despesa, no resultado na Concessionária. Cabe ressaltar

que este trabalho de verificação e asseguarção é muito importante para que os valores registrados como obras em andamento sejam base para o cálculo de indenização.

- Reequilíbrio econômico e financeiro

Os valores negociados (ativos e passivos) entre as Concessionárias e o poder concedente no que tange aos aspectos de reequilíbrio econômico e financeiro do contrato de concessão precisam ser excluídos da base de cálculo de indenização, uma vez que os mesmos ocorreriam para que as Concessionárias continuassem a exploração do direito de concessão.

- Despesas pré-operacionais

Verificamos que algumas Concessionárias possuem valores de despesas pré-operacionais registrados em seu intangível. Tais valores são referentes aos gastos incorridos no início da concessão, como por exemplo, honorários de serviços de terceiros, custos de folha de pagamento de diretores e executivos, ou custos de mobilização. Em nosso entendimento, tais valores deveriam ser expurgados do cálculo de indenização, pois os mesmos não gerarão benefícios futuros para os próximos operadores da Concessionária. Caso se verifique valores de bens reversíveis em despesas pré-operacionais como projetos executivos e referentes a licenciamento ambiental, tais valores podem ser indenizados, devendo ser analisado se as condições de contratação de tais estudos estão em condições de mercado.

- BDI

Não verificamos que seja possível a realização de ajustes do BDI ou padronização dos valores de BDI aplicados pelas construtoras nas concessões.

O BDI corresponde ao valor atribuído ao Bônus e Despesas Indiretas necessário à complementação do preço de uma empreitada contratada no regime de preços unitários. Nas situações em consideração, equivaleria à orçamentação estimativa de todos os investimentos em obras, o que redundaria em um número final absolutamente arbitrado.

Além disso a definição ou ajuste de um BDI “geral” pressupõe parâmetros minimamente comparáveis. Contudo, o BDI é influenciado pelas características de cada contratação, as quais podem variar bastante conforme o objeto contratado. Assim, é tecnicamente inviável estabelecer um parâmetro genérico a ser aplicado de maneira uniforme a todas as concessões, ainda que dentro de um mesmo setor, sem incorrer em graves inconsistências técnicas.

- Adiantamento à fornecedores

Verificamos que algumas Concessionárias possuem valores contabilizados, em seu intangível, referentes aos adiantamentos aos fornecedores. Tais valores precisam ser expurgados da base de cálculo de indenização, uma vez que são passíveis à negociação e a ressarcimento pelas construtoras ao concessionário.

Para cálculo da indenização, deverá se considerar ainda os seguintes aspectos:

- Trabalho de verificação independente e asseguração

Conforme indicado acima, para que haja exatidão e controle dos bens e valores registrados no intangível da Concessionária se faz necessário um trabalho de verificação independente e asseguração. Entendemos que as Concessionárias sofrem auditoria anual e revisões trimestrais, porém os procedimentos utilizados pelos auditores independentes contemplam seleções e análises com base em materialidade. Desta maneira, pode haver itens considerados imateriais pelos auditores que devam ser ajustados no intangível da Concessionária e não fazer parte da base de cálculo de indenização. O trabalho de verificação independente e asseguração também deve ser utilizado para verificar se os investimentos realizados estão a preços de mercado e contratados de acordo com a governança aplicável, a existência dos itens registrados no intangível e se os mesmos deveriam estar realmente capitalizados e não tratados como despesas, se os investimentos obrigatórios foram realizados e também se os investimentos realizados estão sendo feitos dentro do espaço disponibilizado para exploração da infraestrutura e nas condições previstas.

O trabalho de verificação independente deverá verificar se aconteceram erros do concessionário que determinaram a necessidade de refazimento de um investimento em um bem reversível, este investimento na atividade de refazimento deverá ser considerado como uma duplicação do investimento necessário, de tal maneira que o valor duplicado não estará sujeito à indenização por parte do Poder Concedente, devendo ser considerado como um risco próprio do responsável pelo investimento.

Com base nas normas contábeis, o ativo intangível deve ser amortizado dentro do prazo do contrato de concessão. O cálculo deve ser efetuado de acordo com o padrão de consumo do benefício econômico por ele gerado, que normalmente se dá em função da curva de demanda. A estimativa da curva de amortização deve oferecer razoável confiabilidade, caso contrário, o método de linha reta (amortização linear) passa a ser o mais recomendado. Com base no entendimento das agências, e análise econômica e financeira do mercado onde as Concessionárias estão inseridas, o método que melhor reflete a melhor amortização seria o método linear. Desta forma, é importante que o trabalho de asseguarção revise o novo cálculo de amortização para fins de indenização, uma vez que este método irá impactar as Concessionárias que realizam suas amortizações com base na curva de demanda (curva de passageiros / curva de tráfego). Este trabalho de verificação independente e asseguarção precisará revisar também a data de entrada de operação dos itens para que seja avaliado os valores contabilizados de amortização. Note-se que, no decorrer de reuniões de trabalho com as agências, identificamos pontos de deficiência de controles internos nas planilhas dos bens das Concessionárias, exemplo: entrada em operação do bem em uma data, porém a amortização só começou em períodos subsequentes.

Cabe ressaltar também que o trabalho de verificação independente e asseguarção precisará assegurar que os valores calculados com base nas correções monetárias, dos itens contabilizados no intangível ao custo histórico, foram mensurados de forma correta. Desta forma é importante que seja avaliada também a correta data de aquisição e entrada em operação dos bens reversíveis.

- Aspectos tributários

Sob a ótica fiscal, é responsabilidade das Concessionárias realizarem a avaliação dos aspectos fiscais para verificação de possíveis recolhimentos de tributos em decorrência da indenização. Em nossa avaliação preliminar, é possível que haja incidência de Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ e Contribuição Social sobre Lucro Líquido – CSLL a depender das circunstâncias específicas da transação, dos valores envolvidos, bem como da posição fiscal das Concessionárias. Adicionalmente, é possível que haja incidência do PIS/ COFINS, devendo ser esta analisada mais detidamente, além de possíveis solicitações de esclarecimento junto às autoridades fiscais federais. Em resumo, os efeitos tributários dependerão da situação de cada Concessionária, não sendo por isso possível, à priori, ajustar a fórmula de indenização.

Cabe ressaltar que a análise mencionada acima não faz parte do escopo de nossa proposta, porém esta é uma recomendação que acreditamos ser importante para ser discutida e avaliada sob o ponto de vista da indenização.

- Asseguração com relação a valores de aporte e dívida

Conforme mencionado no Produto 1, em algumas experiências internacionais, na fórmula de cálculo da indenização são introduzidos limitadores. É possível verificar, em certos casos, que a indenização em caso de incumprimento pelo concessionário, não deve ser inferior a 80% do saldo em dívida aportado pelos credores sêniores. Noutros casos, a referência ao saldo em dívida é um limite máximo e não mínimo.

Caso a adoção de limitadores seja uma possibilidade, e atendendo ao fato que os mesmos incidem sobre os saldos de dívida das concessionárias, recomendamos um trabalho de verificação desses saldos junto de credores sêniores. Pretende-se avaliar se não foram incorporados no saldo em dívida, aumento de custos com juros, waivers ou comissões capitalizadas e que os desembolsos efetuados foram devidamente suportados contra avanços de obra.

Sobre a consideração de um limite mínimo ou máximo, caberá ao Poder Público a sua definição. Entendemos que a definição pode variar dependendo se o contrato de concessão já existe ou se o objetivo é incluir nos contratos de concessão futuros.

A definição poderá estar embasada nos incentivos e conforto que o Poder Público queira dar ao financiamento privado, sendo que com o passar do tempo, é expectável que a referência ao saldo em dívida seja um limite máximo e não mínimo.

### **3.1.3 Considerações adicionais sobre o método de cálculo de indenização de acordo com os Demonstrativos Financeiros do Concessionário**

As vantagens da adoção do método de indenização de acordo com os demonstrativos contábeis do Concessionário residem no fato dos demonstrativos financeiros serem instrumentos reconhecidos pelas partes envolvidas nos contratos, como credores, investidores, agências reguladoras, além de serem disponibilizados publicamente pelas Concessionárias. Os demonstrativos financeiros são auditados por entidades independentes e as informações presentes nos balanços são disponibilizadas na data de publicação dos demonstrativos, e poderiam ser acessadas imediatamente após a solicitação de término antecipado de contrato.

As desvantagens da utilização dos demonstrativos financeiros para cálculo da indenização são relacionadas a questões inerentes à natureza dos demonstrativos financeiros indicadas na seção 3.1.1, e à necessidade da realização de ajustes indicados na seção 3.1.2.

Tendo em vista as questões relacionadas à elaboração das demonstrações financeiras, em um modelo regulatório que privilegia o acompanhamento de indicadores de desempenho e marcos de obra, em detrimento ao acompanhamento dos valores de investimentos (e acompanhamento não aprofundado das demonstrações financeiras pelo Poder Concedente e agências reguladoras), teriam que ser realizados ajustes, por meio de trabalhos de asseguaração e verificação independente, de forma a dar conforto com relação ao montante indenizado, considerando-se temas como: investimentos não obrigatórios, contratos com construtoras e partes relacionadas, despesas pré operacionais e obras em andamentos, entre outros ajustes recomendados no item

3.1.2. Prevê-se a duração deste trabalho de análise independente por aproximadamente 4 meses.

Além disso, e especialmente relevante no contexto de salvaguarda dos gastos públicos, a indenização pelos valores reconhecidos em balanço pode gerar um desalinhamento entre o valor que será apurado para indenização e o valor que o Poder Concedente efetivamente poderá receber na relicitação do projeto. Este desalinhamento decorre da própria lógica dos contratos de concessão – focada no serviço e não nas obras efetuadas pelas Concessionárias e é uma desvantagem muito relevante na consideração do método contábil.

Acresce que nos parece pouco factível e de difícil implementação fazer depender o cálculo da indenização do resultado da relicitação, até porque o Poder Público deve ser livre de ajustar os termos do futuro contrato de concessão.

Caberá ao Poder Público e às Agências definir qual a metodologia a seguir mas também aqui poderá haver uma distinção entre os contratos de concessão atuais (abrangidos pela Lei 13.448 de 2017) e os futuros contratos de concessão.

No primeiro caso, poderá ser justificável, por ausência de qualquer definição no contrato de concessão, a utilização do método contábil, desde que efetuados os ajustes e procedimentos acima descritos. Já no segundo caso, entendemos que é do interesse das agências e do Poder Público manter o alinhamento de incentivos correto, usando o método de mercado, sob pena de ter que haver ajustes no modelo de regulação que passaria a estar mais focado nos custos do que nos resultados.

#### **3.1.4 Casos para término de contrato**

São apresentadas nesta seção considerações e sugestões de abordagem relacionadas ao método de indenização de acordo com os Demonstrativos Financeiros das Concessionárias por caso de término de contrato. Caso o método de indenização de acordo com os Demonstrativos Financeiros seja adotado para os casos de projetos que serão relicitados (no âmbito da Lei nº 13.448/2017) e para os projetos futuros, propõe-se limitadores, conforme indicados abaixo.

## **Encampação**

O pagamento da indenização pela não amortização dos investimentos de acordo com os demonstrativos financeiros das Concessionárias deve prever, no caso de encampação do contrato, o pagamento dos valores dos bens reversíveis ajustados de acordo com os tópicos apresentados no item 3.1.1.2, o pagamento das multas, rescisões e indenizações a fornecedores, desde que verificado que os valores referentes a estes pagamentos estão em condições de mercado. A indenização deve prever o pagamento de lucros cessantes às Concessionárias.

No caso da encampação, não se utilizaria qualquer limitador.

## **Caducidade**

No caso de caducidade do contrato, o pagamento da indenização pela não amortização dos investimentos de acordo com os demonstrativos financeiros das Concessionárias deve prever os valores dos bens reversíveis ajustados de acordo com os tópicos apresentados no item 3.1.2, e devem ser descontadas as multas contratuais, e o valor dos danos causados pelas Concessionárias, inclusive custos com a relicitação do contrato. Conforme discutido em reuniões na SPPI, poderá fazer sentido limitar a indenização a um percentual do saldo em dívida junto dos credores sêniores, desde que esse saldo tenha sido objeto de análise por parte das agências ou verificador independente.

## **Término antecipado do contrato por motivos de força maior**

O valor de indenização a ser pago deve ser apurado a partir dos ajustes propostos na seção 3.1.2, sugerindo-se o estabelecimento de um limitador mínimo desta indenização, equivalente à soma dos valores de aporte de capital próprio e dívida das Concessionárias. Não parece ser razoável que se pague lucros cessantes ou retorno do capital próprio dos acionistas.

Note-se que esta possibilidade de término não está prevista nos contratos de concessão aeroportuários e rodoviários mas consta de alguns benchmarks

internacionais analisados. Apresentamos apenas como referência para reflexão sobre eventual adoção em futuros contratos.

### **3.2. Método de Indenização de acordo com o valor de mercado do projeto**

#### **3.2.1 Elaboração dos estudos de valor de mercado do projeto**

A indenização pela não amortização dos investimentos de acordo com o método de valor de mercado do projeto seria determinada de acordo com uma avaliação econômico financeira, realizada na data base do término de contrato e a partir dos demonstrativos financeiros auditados mais recentes publicados pela Concessionária, por meio do método de fluxo de caixa descontado, chegando-se ao *Equity Value* (Valor Patrimonial) da Concessionária.

Para aceitação de ambas partes, deve ser contratada uma entidade independente especializada na realização de avaliações econômico-financeiras, de grande porte e de renome internacional para a realização da avaliação econômico-financeira. Para transparência e ausência de conflitos de interesse, a entidade indicada para tal fim não poderá ter realizado os estudos econômico-financeiros que fundamentaram o edital de licitação para concessão do projeto ou apoiado a Concessionária ou seus acionistas na realização de estudos econômico-financeiros de suporte à licitação do projeto. Esta entidade será responsável pela definição de premissas de demanda, custos e despesas, e projeção dos resultados futuros da Concessionária.

A seguir, e considerando o mesmo processo adotado por bancos e fundos estatais em avaliações econômico-financeiras deverá ser contratada outra instituição independente e especializada na realização de estudos econômico-financeiros para realização de novo estudo, e será realizada comparação dos resultados obtidos no primeiro estudo com o segundo. Caso a diferença dos resultados do valor presente líquido dos fluxos de caixa do projeto de ambos estudos sejam menores que 20%, os

estudos realizados serão aceitos, determinando-se uma compensação que reflita a média das avaliações. Caso a diferença entre os resultados de ambos estudos seja superior a 20%, deverá ser contratado um terceiro estudo, com outra entidade independente, que servirá como balizador para as diferenças entre os dois estudos realizados previamente.

- Fluxo de Caixa Descontado

O fluxo de caixa das Concessionárias deverão considerar todas as projeções de receitas, custos, despesas, investimentos e depreciação das Concessionárias, com base nas premissas do estudo de mercado, projeções de opex e capex.

O fluxo de caixa descontado está fundamentado no conceito de que o valor de um projeto, empresa ou negócio está diretamente relacionado aos montantes e aos períodos nos quais os fluxos de caixa livre, oriundos de suas operações, estarão disponíveis para distribuição. Portanto, para os acionistas, o valor do projeto é medido pelo montante de recursos financeiros a serem gerados no futuro pelo negócio, descontados ao seu valor presente, para refletir o tempo, o custo de oportunidade e o risco associado a essa distribuição.

Para calcular o fluxo de caixa futuro gerado pelas operações de um projeto, inicialmente projetam-se os seus resultados. A estes, são adicionadas as despesas com depreciação e/ou amortização (por se tratar de despesas sem efeito na geração de caixa) e subtraem-se os investimentos, a necessidade de capital de giro e os aumentos ou diminuições no endividamento. Outros itens com efeito sobre o fluxo de caixa também são considerados quando apropriado.

A projeção dos demonstrativos de resultados futuros destina-se tão somente à finalidade de se calcular o fluxo de caixa projetado do negócio que está sendo avaliado. Nessa etapa da avaliação, o que se quer estimar é a capacidade de geração de caixa proveniente das operações normais dos projetos, conforme as condicionantes do projeto para o período remanescente da concessão.

- Taxa de desconto:

O cálculo da taxa de desconto é etapa fundamental na avaliação de uma empresa ou empreendimento. Este fator reflete aspectos de natureza subjetiva e variável, tais como o custo de oportunidade e a percepção particular do risco do investimento. Cabe lembrar que no caso da ANTT, há WACC e CAPM conforme resolução da ANTT, para obras extra-PER. Podemos utilizar este referencial como alternativa mas importa assegurar que o mesmo reflete prática de mercado e que não pode ser alterado, com o objetivo único de ajustar o valor de indenização.

- Custo de capital:

Deve ser utilizada a taxa WACC (sigla em inglês para Custo Médio Ponderado de Capital) como parâmetro para cálculo da taxa de desconto a ser aplicada aos fluxos de caixa da Concessionária em análise. O WACC considera os diversos componentes de financiamento utilizados por empresas para financiar suas necessidades, como dívida e capital próprio, e é calculado de acordo com a fórmula:

$$WACC = D / (D+E) \times Kd \times (1-t) + E / (D+E) \times Ke, \text{ sendo:}$$

D = Total do capital de terceiros

E = Total do capital próprio

t = Alíquota de Imposto de Renda e Contribuição Social

Kd = Custo do capital de terceiros

Ke = Custo do capital próprio

- Custo de capital próprio (Ke)

O custo do capital próprio deve ser calculado utilizando-se o modelo CAPM (Modelo de Precificação de Ativos de Capital), de acordo com a seguinte fórmula:

$$Ke = \text{Custo do Capital Próprio} = (Rf + \beta \times (E[Rm] - Rf) + Rb + Rs) / (1+Ia)$$

Rf = Retorno médio livre de risco

$\beta$  = Beta (coeficiente de risco da empresa avaliada)

$E[R_m]$  = Retorno médio de longo prazo obtido no mercado acionário norte-americano

$E[R_m] - R_f$  = Prêmio de risco de mercado

$R_b$  = Risco associado ao Brasil

$R_s$  = Prêmio pelo tamanho da Empresa

$I_a$  = Inflação de longo prazo nos Estados Unidos

- Taxa livre de risco (Risk free rate)

Para a quantificação da taxa de retorno médio livre de risco ( $R_f$ ) deve ser considerado o retorno médio nos últimos 2 a 5 anos dos títulos de renda fixa do Tesouro Norte-Americano (T-Bond) de 30 anos.

- Cálculo do Beta

Beta é o coeficiente de risco específico da ação de uma empresa em relação a um índice de mercado que represente o mercado acionário como um todo. No caso de avaliação de empresas cujas ações sejam listadas e que tenham negociação expressiva em bolsas de valores, o Beta da ação pode ser calculado pela correlação dos seus retornos semanais com relação ao índice de mercado selecionado durante o período de análise.

No caso das ações da empresa não serem listadas em bolsa, considera-se que o Beta da empresa pode ser representado pelo Beta médio de um grupo de empresas de seu setor de atuação. Calcula-se então o Beta médio do setor das empresas avaliadas com base na média das correlações dos retornos das empresas desse setor em relação aos retornos do índice de mercado.

Para o cálculo do Beta, deve ser utilizado o Beta de Concessionárias de empreendimentos aeroportuários ou rodoviários, de acordo com ações listadas em

bolsa, ou de acordo com publicações de mercado e utilizadas como fonte em estudos semelhantes.

- Prêmio de Risco de Mercado

Para o prêmio de risco do mercado acionário de longo prazo (ou seja,  $E[R_m] - R_f$ ), deve ser adotado o retorno médio acima da taxa do Treasury Bond proporcionado pelo investimento no mercado acionário norte-americano em período que permita análise de longo prazo.

- Risco Brasil

Para se quantificar o risco associado ao Brasil ( $R_b$ ), deve ser considerado o diferencial médio dos últimos anos, na data base da avaliação, da taxa de rendimento do título brasileiro Global-Bond 37 em relação à taxa de rendimento do T-Bond de 30 anos.

- Prêmio pelo tamanho da Empresa

Para o prêmio pelo tamanho da companhia ( $R_s$ ) deve ser considerada a taxa de capitalização de mercado das empresas Concessionárias de empreendimentos aeroportuários ou rodoviários.

- Inflação Americana:

Deve ser considerada a expectativa na data-base da inflação anual média de longo prazo nos Estados Unidos.

- Custo do capital de terceiros

Para fins do custo de capital de terceiros, deve-se considerar um custo nominal de dívida antes de impostos com base no custo da dívida atual da Concessionária, com base nos demonstrativos financeiros e informações a serem fornecidas pela Concessionária.

Para o cálculo de do custo de capital de terceiros real, deve-se retirar:

Em primeiro lugar o efeito da inflação, chegando-se ao custo de capital de terceiros real antes dos impostos; Depois, retirar-se o efeito dos impostos, obtendo-se o custo de capital de terceiros real após os impostos (custo de capital de terceiros real); Esta metodologia difere da metodologia utilizada na Nota Técnica nº 663 /2012 STN/SEAE/MF, que inverte a ordem deste cálculo e gera diferenças no valor da taxa real após impostos.

- Estrutura de capital

A estrutura de capital a ser utilizada como premissa no cálculo da taxa de desconto deve estar de acordo com a estrutura de capital média das empresas comparáveis no mercado;

- Fluxo de Caixa Livre da Firma Projetado

O fluxo de caixa da firma deve ser calculado considerando-se as projeções do EBITDA (sigla em inglês para Earnings Before Interest, Tax, Depreciation and Amortization – Lucro antes dos juros, impostos, depreciação e amortização), da qual devem ser retirados os valores estimados de impostos de renda, investimentos e variação do capital de giro. Os valores calculados para o fluxo de caixa livre da firma devem ser descontados anualmente, por meio da taxa de desconto calculada. Os valores descontados são somados, chegando-se ao EV (Enterprise Value). Estes valores devem ser somados ao valor dos ativos não operacionais e decrescidos dos passivos não operacionais, chegando-se ao Equity Value das Concessionárias.

### **3.2.2 Considerações sobre o método de indenização**

#### **Vantagens:**

Apresentam-se como benefícios importantes desta abordagem o alinhamento de incentivos, uma vez que esta abordagem apuraria o valor de mercado dos projetos, de acordo com a matriz de riscos dos contratos e o prazo remanescente da concessão, e seria uma abordagem que não adicionaria custos potenciais para o setor público. A

metodologia de fluxo de caixa descontado é reconhecida no mercado como ferramenta para avaliação de empresas.

### **Desvantagens:**

Esta abordagem pode gerar litígio quando às premissas adotadas para a projeção de receitas (tarifárias ou não tarifárias), quanto a taxa de desconto adotada, podendo depender de arbitragem. A probabilidade de litígio aumenta pela ausência do Plano de Negócios, como anexo ao contrato de concessão (como tipicamente acontece em outras jurisdições). Os estudos podem levar tempo a serem concluídos, e há entendimento limitado de *stakeholders* do processo quanto às métricas adotadas nesta metodologia.

Uma alternativa que foi discutida nas reuniões de trabalho foi utilizar os estudos EVTEA desenvolvidos pela ANTT como referencial de cálculo da compensação ao invés de discutir premissas à posterior, com possibilidade de litígio, conforme mencionado anteriormente. Como base para determinação dos fluxos de caixa se utilizaria então o EVTEA sendo que a taxa de desconto seria aquela decorrente da resolução da ANTT.

Esta solução reflete uma metodologia do valor de mercado com a particularidade de se basear em um estudo desenvolvido pelo ente público, pré-licitação, sendo essa a sua principal desvantagem: o EVTEA não reflete a proposta do setor privado pelo que o cálculo da indenização é efetuado, não sobre as expectativas privadas do projeto, mas sobre as expectativas públicas, podendo entre as duas haver diferenças substanciais.

Acresce que analisando o benchmarking internacional, não encontramos menção a esta metodologia, utilizando-se antes frequentemente o Plano de Negócios (ou Caso Base) - modelo financeiro preparado pelo concessionário vencedor, revisto pelo Concedente, ou o caso atualizado (modelo financeiro com premissas atualizadas à data de término). Num momento em que o Brasil quer atrair novos players para o seu mercado de infraestrutura, utilizar-se uma ferramenta que não é conhecida e comumente aceita, pode dificultar a atração de tais capitais.

### **3.2.3 Casos para término antecipado de contrato**

São apresentadas nesta seção considerações e sugestões de abordagem relacionadas ao método de indenização de acordo com o método de mercado.

#### **Encampação**

Nos casos de encampação, o valor de indenização máximo a ser pago de acordo com este método será equivalente ao que decorre das médias dos resultados de avaliação, deduzido de eventuais multas e penalidades não pagas.

No caso da encampação, não se utilizaria qualquer limitador.

#### **Caducidade**

No caso de caducidade do contrato, à indenização que resulta das médias das avaliações devem ser descontadas as multas contratuais, e o valor dos danos causados pelas Concessionárias, inclusive custos com a relicitação do contrato. Conforme discutido em reuniões na SPPI, poderá fazer sentido limitar a indenização a um percentual do saldo em dívida junto dos credores sêniores, desde que esse saldo tenha sido objeto de análise por parte das agências ou verificador independente.

#### **Término de antecipado de contrato por motivos de força maior**

Nos parece razoável assumir que o valor de indenização mínimo a ser pago no caso de acordo entre as partes seja equivalente à soma dos valores de aporte de capital próprio e dívida das Concessionárias. Para fins práticos, no caso do valor apurado por meio deste método de indenização ser inferior a zero (considerando-se que as Concessionárias podem ter valor de mercado negativo), o valor mínimo a ser pago seria equivalente à soma indicada.

Note-se que esta possibilidade de término não está prevista nos contratos de concessão aeroportuários e rodoviários mas consta de alguns benchmarks internacionais analisados. Apresentamos apenas como referência para reflexão sobre eventual adoção em futuros contratos.

### 3.3. Síntese e próximas fases

A escolha do método de indenização a ser adotado deve partir de princípios técnicos claros e de instrumentos estabelecidos pelos contratos de concessão para justificativa da indenização. Verificou-se que o acompanhamento pelo Poder Concedente com relação aos bens reversíveis nas concessões aeroportuárias e rodoviárias, tanto do ponto de vista da realização de obras e verificação dos investimentos realizados pelas Concessionárias, quanto da contabilidade dos mesmos é limitado, dado que o foco da regulação é o serviço prestado, não estando definido no contrato de concessão uma fórmula clara de indenização. Portanto, basear-se em rubricas contábeis para o método de indenização dependeria da realização de trabalhos de verificação independente e dos ajustes indicados para que se chegue a um resultado transparente e que reflita os investimentos realizados e não amortizados.

A análise da experiência internacional sobre o cálculo das indenizações por término antecipado de contratos de concessão, apresentada no Produto 1, identificou metodologias para cálculo de indenização recomendadas por instituições como Banco Mundial e países com histórico relevante em contratos de concessões e PPP. Esta análise mostra que a escolha do método de indenização deve levar em consideração as motivações que engendraram o término do contrato, buscando a preservação dos incentivos ao cumprimento das obrigações contratuais.

Os textos normativos no Brasil conferem margem de discricionariedade para que a base de cálculo seja definida pelo instrumento contratual, o que pode ser positivo para que o Poder Concedente consiga adotar a metodologia mais adequada a cada contrato, mas que por outro lado, pode gerar disputas com o Concessionário. Do ponto de vista jurídico, a questão mais relevante é que em qualquer caso os critérios sejam definidos no instrumento contratual de forma clara e acompanhados da devida motivação (técnica e econômica), para que se mitigue a possibilidade de conflitos futuros.

É importante interpretar a metodologia de cálculo como um processo, ou seja, uma sequência de passos que possam levar a um resultado final adequado, buscando ao mesmo tempo evitar conflitos entre Concessionário e Poder Concedente e chegar a um valor justo de indenização. Este processo poderá partir de um pleito do próprio concessionário, para que a Administração possa trabalhar em cima de uma pretensão do Concessionário, a qual, se constatada razoável, será atendida na medida das confirmações e aferições do Poder Concedente.

A verificação dos valores a serem indenizados poderá ser realizada por meio de um dos métodos aqui discutidos. Seja qual for o método de indenização, o mesmo deve ser devidamente discutido e apresentado a stakeholders, órgãos de controle e tribunais de contas, para que sua adoção seja transparente e aceita pelas partes envolvidas.

A realização do acordo pressupõe fim de pleitos de reequilíbrio, incorporação de multas previstas em contrato no valor final da indenização, e dos custos da realização de nova licitação.

Foi declarada por representantes das agências reguladoras e SPPI a opção de seguir pela adoção do método de indenização de acordo com os demonstrativos financeiros das Concessionárias com ajustes, tendo-se considerado os aspectos dos métodos de indenização e suas vantagens e desvantagens, apontadas neste relatório e em reuniões ocorridas na SPPI.

As agências reguladoras, Poder Concedente e demais entidades responsáveis pela preparação dos futuros procedimentos de relicitação dos projetos devem ter em consideração, quando da preparação da modelagem econômico-financeira que orientará as futuras licitações, que as relicitações terão como um de seus objetivos o pagamento de encargos relacionados à indenização.

A adoção deste método de indenização em futuros contratos de concessão pode alterar de forma relevante a forma de acompanhamento dos projetos, tendo em vista os temas relacionados ao reconhecimento contábil de investimentos e dos inventários de bens reversíveis e ativos.

O próximo produto 4 apresentará os procedimentos de regulação e fiscalização, tendo em vista análises realizadas nas fases anteriores e relacionadas aos métodos de indenização.



# Projeto PNUD – EPL

## Ativos Reversíveis em Concessões Rodoviárias e Aeroportuárias

### Produto 3

#### Anexo I - Fluxograma do Processo de Levantamento das Informações de Bens – ANAC

9 de março de 2018



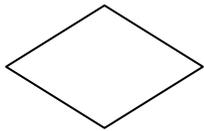
Representa a interface entre os processos complementares, indicando seus pontos de conexão.  
*Obs.: Pode ocorrer da interface remeter a um processo fora do escopo, indicando a conexão entre o fluxo desenhado e outros processos da empresa.*



Representa uma atividade realizada no Processo.



Representa uma atividade realizada automaticamente por um sistema.



Representa uma decisão lógica, onde o fluxo deve seguir uma das opções.



Destaca que a(s) atividades contidas na raia são realizadas pela ferramenta.



Representa a seqüência na qual as atividades devem ser realizadas para que o processo seja executado. O sentido da seta deve ser da atividade antecessora para a sua sucessora.



Representa as Entradas e as Saídas do Processo.



Representa a conexão de um retorno (looping).



- Quando dividir o fluxo: indica que todos os caminhos precisam ser percorridos após a atividade inicial.
- Quando unir o fluxo: indica que todos os caminhos foram percorridos antes que a próxima atividade seja iniciada.



- Quando dividir o fluxo: indica que apenas um dos caminhos precisa ser percorrido após a atividade inicial.
- Quando unir o fluxo: indica que apenas um dos caminhos percorridos é suficiente para iniciar a atividade seguinte.



Representa o envio de documentações/ solicitações/ informações por e-mail.



Representa a entrega/ envio/ arquivamento/ geração de documentações físicas.



Representa comentários detalhados paralelamente ao fluxograma.



Representa o uso de sistemas e aplicativos que suportam a execução das atividades.



Identifica a(s) área(s) realizadora(s) das atividades contidas na raia.



Referência do ponto de melhoria. Descrição do ponto de melhoria em documentação suporte.



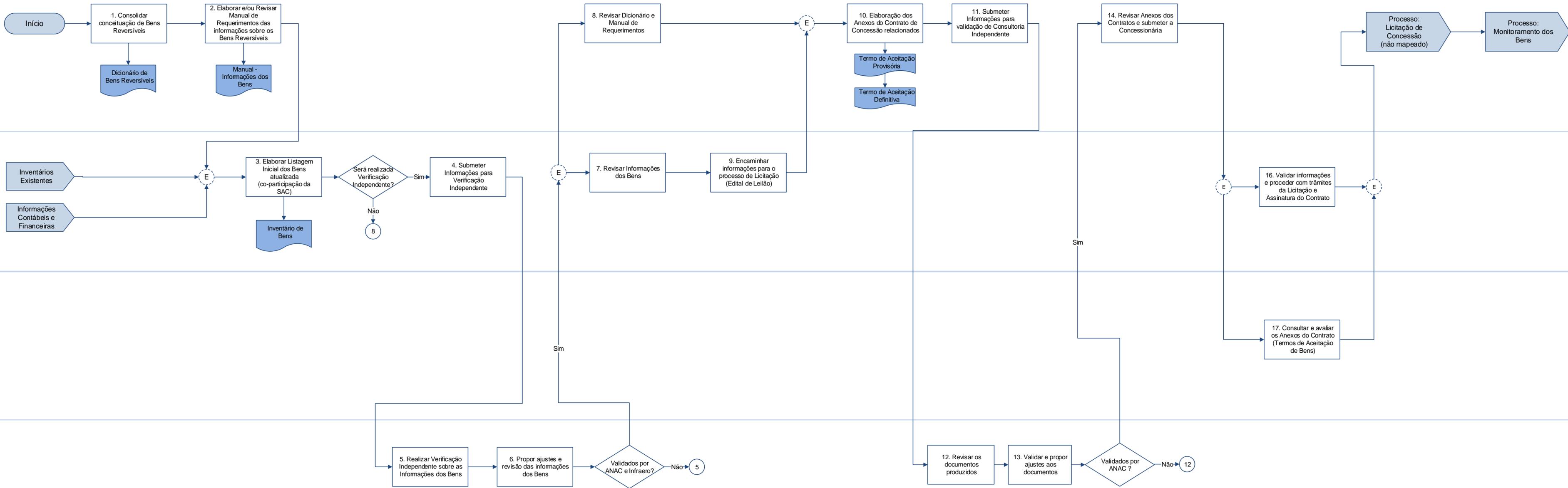
Referência do ponto de controle. Descrição do ponto de controle em documentação suporte.

ANAC

Concessionária Acionista Público - Infraero

Concessionária / Acionista Privado

Consultoria Independente





# Projeto PNUD – EPL

## Ativos Reversíveis em Concessões Rodoviárias e Aeroportuárias

### Produto 3

#### Anexo II - Fluxograma do Processo de Levantamento das Informações de Bens – ANTT

9 de março de 2018



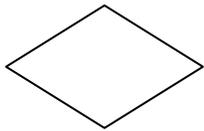
Representa a interface entre os processos complementares, indicando seus pontos de conexão.  
*Obs.: Pode ocorrer da interface remeter a um processo fora do escopo, indicando a conexão entre o fluxo desenhado e outros processos da empresa.*



Representa uma atividade realizada no Processo.



Representa uma atividade realizada automaticamente por um sistema.



Representa uma decisão lógica, onde o fluxo deve seguir uma das opções.



Destaca que a(s) atividades contidas na raia são realizadas pela ferramenta.



Representa a seqüência na qual as atividades devem ser realizadas para que o processo seja executado. O sentido da seta deve ser da atividade antecessora para a sua sucessora.



Representa as Entradas e as Saídas do Processo.



Representa a conexão de um retorno (looping).



- Quando dividir o fluxo: indica que todos os caminhos precisam ser percorridos após a atividade inicial.
- Quando unir o fluxo: indica que todos os caminhos foram percorridos antes que a próxima atividade seja iniciada.



- Quando dividir o fluxo: indica que apenas um dos caminhos precisa ser percorrido após a atividade inicial.
- Quando unir o fluxo: indica que apenas um dos caminhos percorridos é suficiente para iniciar a atividade seguinte.



Representa o envio de documentações/ solicitações/ informações por e-mail.



Representa a entrega/ envio/ arquivamento/ geração de documentações físicas.



Representa comentários detalhados paralelamente ao fluxograma.



Representa o uso de sistemas e aplicativos que suportam a execução das atividades.



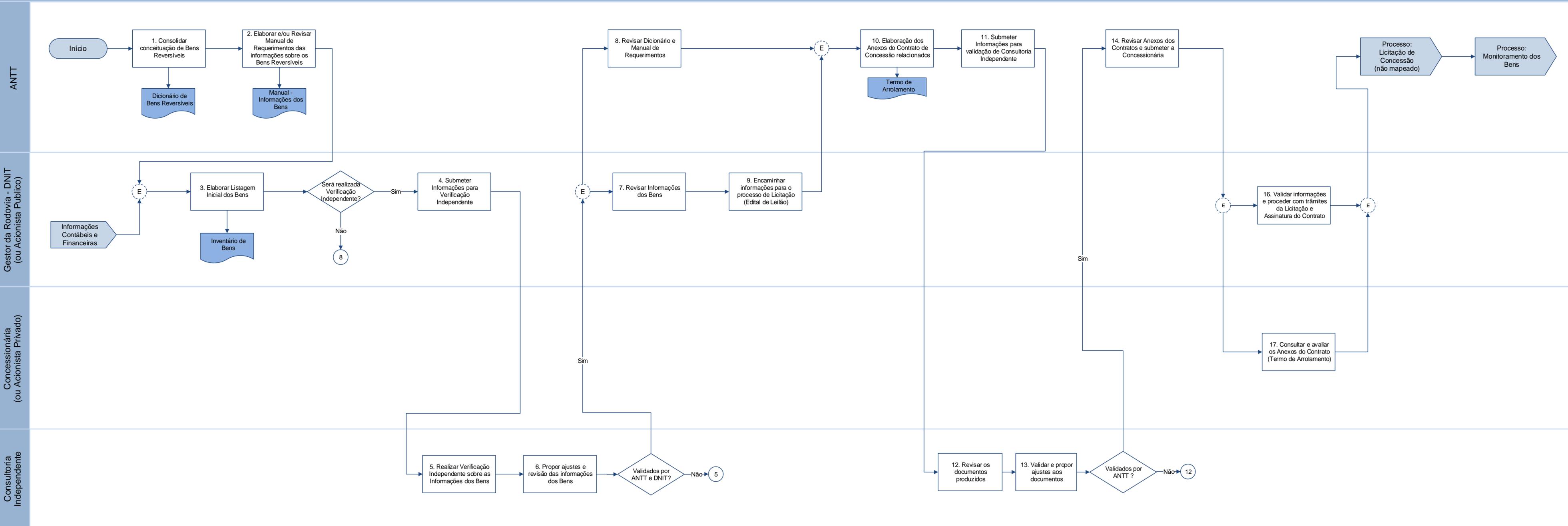
Identifica a(s) área(s) realizadora(s) das atividades contidas na raia.



Referência do ponto de melhoria. Descrição do ponto de melhoria em documentação suporte.



Referência do ponto de controle. Descrição do ponto de controle em documentação suporte.





# Projeto PNUD – EPL

## Ativos Reversíveis em Concessões Rodoviárias e Aeroportuárias

### Produto 3

#### Anexo III - Fluxograma do Processo de Monitoramento das Informações de Bens, Investimentos e Contratos – ANAC

9 de março de 2018



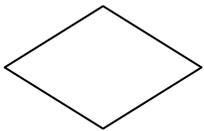
Representa a interface entre os processos complementares, indicando seus pontos de conexão.  
*Obs.: Pode ocorrer da interface remeter a um processo fora do escopo, indicando a conexão entre o fluxo desenhado e outros processos da empresa.*



Representa uma atividade realizada no Processo.



Representa uma atividade realizada automaticamente por um sistema.



Representa uma decisão lógica, onde o fluxo deve seguir uma das opções.



Destaca que a(s) atividades contidas na raia são realizadas pela ferramenta.



Representa a seqüência na qual as atividades devem ser realizadas para que o processo seja executado. O sentido da seta deve ser da atividade antecessora para a sua sucessora.



Representa as Entradas e as Saídas do Processo.



Representa a conexão de um retorno (looping).



- Quando dividir o fluxo: indica que todos os caminhos precisam ser percorridos após a atividade inicial.
- Quando unir o fluxo: indica que todos os caminhos foram percorridos antes que a próxima atividade seja iniciada.



- Quando dividir o fluxo: indica que apenas um dos caminhos precisa ser percorrido após a atividade inicial.
- Quando unir o fluxo: indica que apenas um dos caminhos percorridos é suficiente para iniciar a atividade seguinte.



Representa o envio de documentações/ solicitações/ informações por e-mail.



Representa a entrega/ envio/ arquivamento/ geração de documentações físicas.



Representa comentários detalhados paralelamente ao fluxograma.



Representa o uso de sistemas e aplicativos que suportam a execução das atividades.



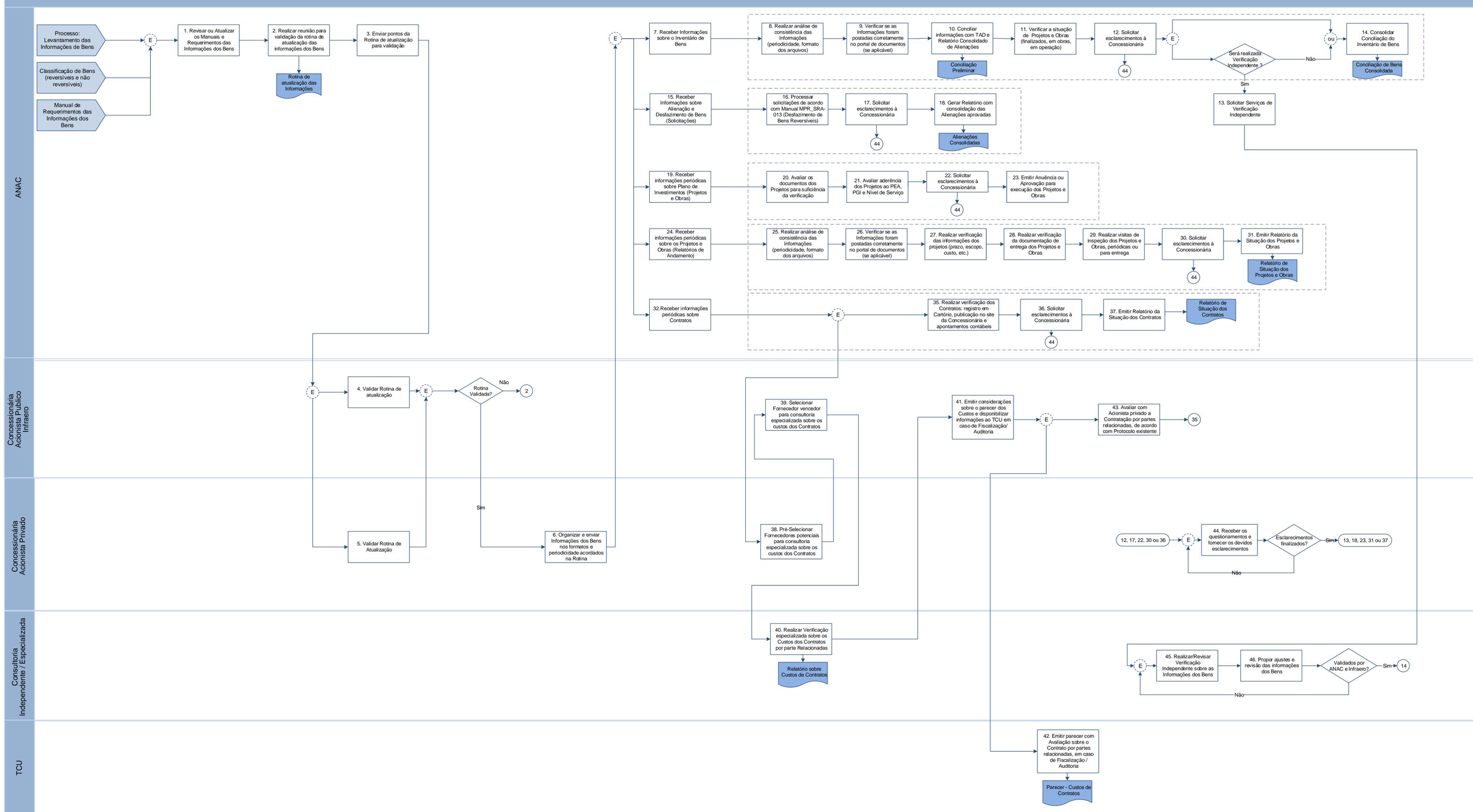
Identifica a(s) área(s) realizadora(s) das atividades contidas na raia.



Referência do ponto de melhoria. Descrição do ponto de melhoria em documentação suporte.



Referência do ponto de controle. Descrição do ponto de controle em documentação suporte.





# Projeto PNUD – EPL

## Ativos Reversíveis em Concessões Rodoviárias e Aeroportuárias

### Produto 3

#### Anexo IV – Fluxograma do Processo de Monitoramento das Informações de Bens, Investimentos e Contratos – ANTT

9 de março de 2018



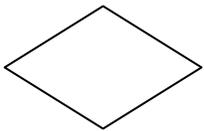
Representa a interface entre os processos complementares, indicando seus pontos de conexão.  
*Obs.: Pode ocorrer da interface remeter a um processo fora do escopo, indicando a conexão entre o fluxo desenhado e outros processos da empresa.*



Representa uma atividade realizada no Processo.



Representa uma atividade realizada automaticamente por um sistema.



Representa uma decisão lógica, onde o fluxo deve seguir uma das opções.



Destaca que a(s) atividades contidas na raia são realizadas pela ferramenta.



Representa a seqüência na qual as atividades devem ser realizadas para que o processo seja executado. O sentido da seta deve ser da atividade antecessora para a sua sucessora.



Representa as Entradas e as Saídas do Processo.



Representa a conexão de um retorno (looping).



- Quando dividir o fluxo: indica que todos os caminhos precisam ser percorridos após a atividade inicial.
- Quando unir o fluxo: indica que todos os caminhos foram percorridos antes que a próxima atividade seja iniciada.



- Quando dividir o fluxo: indica que apenas um dos caminhos precisa ser percorrido após a atividade inicial.
- Quando unir o fluxo: indica que apenas um dos caminhos percorridos é suficiente para iniciar a atividade seguinte.



Representa o envio de documentações/ solicitações/ informações por e-mail.



Representa a entrega/ envio/ arquivamento/ geração de documentações físicas.



Representa comentários detalhados paralelamente ao fluxograma.



Representa o uso de sistemas e aplicativos que suportam a execução das atividades.



Identifica a(s) área(s) realizadora(s) das atividades contidas na raia.



Referência do ponto de melhoria. Descrição do ponto de melhoria em documentação suporte.



Referência do ponto de controle. Descrição do ponto de controle em documentação suporte.

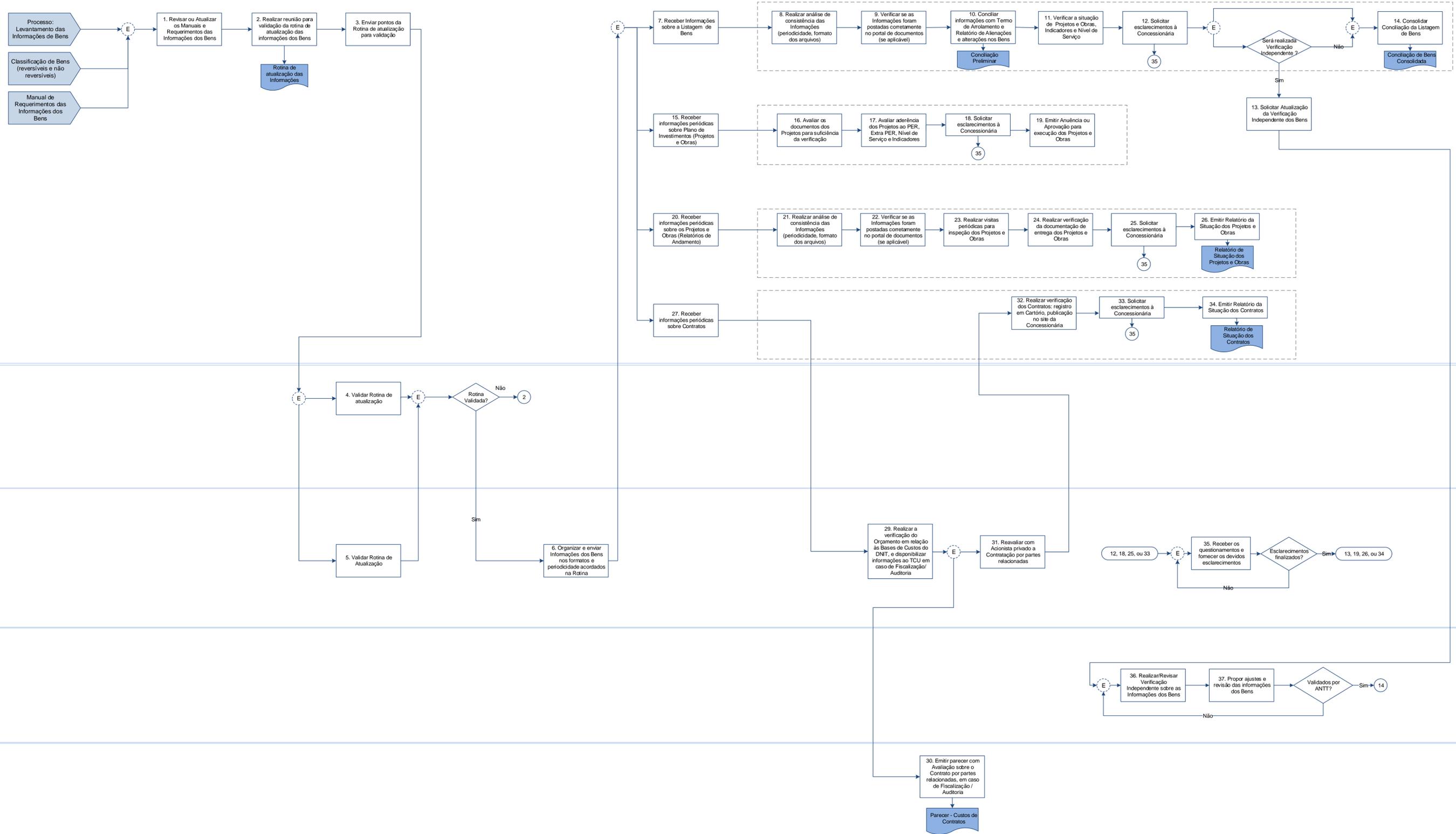
ANTT

Gestor da Rodovia - DNIT (ou Acionista Público)

Concessionária (ou Acionista Privado)

Comissão Independente / Especializada

TCU





# Projeto PNUD – EPL

## Ativos Reversíveis em Concessões Rodoviárias e Aeroportuárias

### Produto 3

#### Anexo V - Verificador Independente - Detalhamento de Escopo de Trabalho

9 de março de 2018

## **Anexo V - Verificador Independente – Detalhamento de Escopo de Trabalho**

---

Este documento visa descrever o Escopo detalhado para a atuação do Verificador Independente nos Contratos de Concessão de Infraestrutura. O documento está estruturado de acordo com o ciclo de vida de uma Concessão típica e inclui as fases de Licitação (e Contratação) da Concessionária e Execução do Contrato de Concessão. Para cada uma das fases, foi proposto um modelo de Verificação, adequado ao que identificamos como prioritário e alinhado com as melhorias identificadas no mapeamento de processos, bem como das necessidades requeridas na eventualidade do Término Antecipado do Contrato.

### **1. Fase do Contrato – Licitação e Contratação**

#### **Objetivo:**

Avaliar de forma Independente, sob a luz das boas práticas de mercado e gestão de ativos, projetos e indicadores, os registros, premissas, e metodologia adotados para o levantamento das informações dos bens e investimentos, bem como os valores e informações resultantes da lista (e seus anexos e documentação de suporte).

Com a verificação independente, haverá uma avaliação de forma independente, para uso da agência e para a própria Concessionária a ser contratada sobre as informações dos bens e investimentos, e portanto das condições da Infraestrutura.

#### **Escopo proposto:**

##### **a) Bens e Ativos móveis e imóveis**

- Solicitar ao gestor atual da infraestrutura/empreendimento as informações atualizadas sobre os bens e incluindo: demonstrativos financeiros e contábeis completos, inventários de bens, manuais e/ou procedimentos internos de gestão de bens, relatórios de inspeção e/ou manutenção dos bens, informações de aquisição dos bens (contratos, propostas, etc.), dentre outros que podem ser identificados como documentação de suporte necessária.
- Avaliar a metodologia e procedimentos utilizados para valorização dos bens, inclusão dos mesmos nos controles e registros contábeis, avaliação do estado e condições dos bens, amortização e depreciação, inventariação dos bens, avaliação e cálculo dos valores dos bens e suas respectivas vidas úteis.

- Realizar, visita ao local onde os referidos bens estejam instalados, para análise adicional de condições dos bens e acesso a documentação local, como manuais, notas fiscais, registros de manutenção, etc.
- Realizar a verificação de toda documentação disponibilizada, e revisar a lista de bens sob a luz das boas práticas e normativas aplicáveis (NBR 14653, CPC 01, CPC 46, dentre outras), de forma a revisar o inventário (lista) atual dos bens, indicando os pontos de correção, ajuste ou revisão.
- No caso da existência de Laudo de Avaliação dos bens, inclui-lo na verificação documental realizada.
- Elaborar um novo Laudo de Avaliação de bens, incluindo todos os pontos revisados durante a Verificação Independente e com os valores condições dos bens atualizados.
- Discussão sobre os aspectos identificados para validação e emissão do Relatório Final.
- Indicar os pontos de revisão, correção e esclarecimento sobre as informações dos bens, bem um Laudo de Avaliação, contendo a lista de bens com seus valores e informações atualizadas.

**b) Investimentos (Projeto e Obras) em andamento pelo Gestor atual da Infraestrutura**

- Solicitar ao gestor atual da infraestrutura/empreendimento as informações atualizadas sobre os Projetos e Obras e incluindo: escopo do projeto, orçamento (se aplicável), cronograma do projeto, grandes contratos, valor gasto (se aplicável), avanço físico e financeiro do projeto (da engenharia, dos suprimentos e da construção), riscos e ações de mitigação, demais desvios e ações de correção e recuperação;; Relatórios com o status dos projetos presentes no Plano de Investimentos; Termos de Encerramento, Aceite ou Entrega para os projeto finalizados; Demonstrativos Contábeis atualizados.
- Realizar a verificação de toda a documentação e informações disponibilizadas e contemplando os seguintes pontos:
  - Verificação documental e de campo de condições específicas das obras, e com o objetivo de avaliar o grau de aderência com relação a: objetivos propostos no projeto previsto no plano de investimentos, a performance e situação real do projeto frente às informações publicada nos relatórios de andamento, a situação real atualizada do orçamento, contratos, prazos e compromissos operacionais, situação de licenciamento e regulatória e demais restrições previstas no Contrato de Concessão.
  - Verificação dos demonstrativos contábeis e controles associados, para avaliar se as informações sobre as contas contábeis estão sendo atualizadas de acordo com a situação de cada projeto (com o correto apontamento dos projetos finalizados e início da amortização), como também do conteúdo das contas relacionadas aos projetos, para avaliar se as mesmas possuem lançamentos apenas referentes aos projetos.

- Revisão independente das previsões de término em prazo e orçamento dos Projetos.
- Levantamento dos pontos identificados para discussão e validação com a Agência para incorporação no Relatório Final.
- Elaborar o Laudo de Avaliação dos Investimentos, com a situação atual dos mesmos.

**c) Investimentos (Projetos e Obras) previstos a serem executados durante a Concessão**

- Solicitar ao gestor atual da infraestrutura/empreendimento e Agência as informações atualizadas sobre o Plano de Investimentos previstos no PEA/PGI, PER, impacto no nível de serviço, demanda, ou indicadores, listagem dos projetos (caso existam); orçamento dos projetos (se aplicáveis), estudos de viabilidade, alocação prévia no plano de negócios (se aplicáveis), diferenciação clara entre Capex e Opex; Cronograma macro dos Projetos; engenharia conceitual ou memorial descritivo, quantitativos e preços unitários (se aplicáveis); Classificação dos Projetos presentes no Plano de Investimentos: previstos no PEA/PGI, Pré-Operacionais, Não obrigatórios, Relacionados à exploração de receitas acessórias, realizados em bens reversíveis ou não reversíveis;
- Realizar a verificação de toda a documentação e informações disponibilizadas e contemplando os seguintes pontos:
  - Verificação do escopo e orçamento dos projetos presentes no Plano de investimentos, avaliando sua aderência à classificação encontrada e ao previsto no Plano de Exploração e Contrato de Concessão;
  - Verificação da aderência das informações de orçamento dos projetos com a classificação dos projetos e demais premissas previstas no Plano de Investimentos;
  - Após a condução e resultados dos tópicos acima, será possível fazer a apuração final dos valores verificados de forma independente dos projetos, sendo estes relacionados conforme a classificação do projeto, podendo assim ser levantados os custos relacionados aos investimentos obrigatórios e não obrigatórios.
- Conforme resultados do tópico anterior, realizar a avaliação, com relação às boas práticas de mercado, para implementação de modelos estruturados de controle e governança dos investimentos, e incluindo:
  - Modelos de Contratos e processo de Contratação para os projetos de investimentos;
  - Estrutura de custos para os projetos de investimentos, incluindo
  - Controles aplicados para a gestão de contratos e implantação dos projetos de investimentos.
- Levantamento dos pontos identificados para discussão e validação com a Agência para incorporação no Relatório Final.

- Elaborar Relatório de Verificação Independente com a avaliação sobre os Investimentos futuros da Concessão.

**d) Indicadores de Desempenho do Contrato de Concessão**

- Avaliar e suportar e elaboração de uma estrutura para definição, implementação e monitoramento independente dos indicadores de performance do contrato de concessão, incluindo as seguintes etapas principais:
  - Definição dos Indicadores:
    - Análise sobre os requisitos de operação e manutenção da concessionária
    - Análise sobre os dados obtidos através dos relatórios emitidos pela concessionária e banco de dados da concedente
    - Implantação de boas práticas, Testes de compliance com a legislação, normativo técnico e, incluindo qualificação dos riscos de implantação do Projeto.
    - Definição do modelo de governança, com inclusão ativa e independente no modelo de governança estabelecido, facilitando a tomada de decisão e na resolução de conflitos.
    - Classificação e listagem dos Indicadores, em função da sua aplicabilidade ao contrato de concessão:
      - Indicadores de Construção
      - Indicadores Operacionais
      - Indicadores Ambientais
      - Indicadores Sociais
      - Indicadores Financeiros
  - Aferição e monitoramento dos Indicadores:
    - Aferição de desempenho: definição do método de verificação de todos os indicadores de campo e de análise de dados para cálculo do número de quadro de indicadores de desempenho (NQID).
    - Ferramenta Integrada: definição de ferramenta integrada para todos os indicadores que determinam a qualidade dos serviços prestados em tempo real.
  - Bonificação e Penalidades:
    - Definição da metodologia de bonificação e penalidade em função dos indicadores, faixas de tolerância, pesos, impacto na operação, etc.

**Prazo estimado:**

- 6 a 12 semanas.

## **2. Fase do Contrato – Ativo / Em Execução**

### **Objetivo:**

Realizar o monitoramento periódico das informações dos bens, investimentos e contratos, como também a gestão dos indicadores de performance do contrato de concessão.

### **Escopo proposto:**

#### **a) Bens e Ativos móveis e imóveis**

- Solicitar a concessionária as informações atualizadas sobre os bens e incluindo: demonstrativos financeiros e contábeis completos, inventários de bens, manuais e/ou procedimentos internos de gestão de bens, relatórios de inspeção e/ou manutenção dos bens, informações de aquisição dos bens (contratos, propostas, etc.), relatórios acessórios sobre as alterações relevantes nos bens, como alienação, compra e venda, substituição, etc., relatórios de finalização/posta em marcha de obras e projetos, relatórios com a situação de eventuais contratos por parte relacionadas.
- Realizar a verificação de toda documentação disponibilizada, revisando-as sob a luz das boas práticas e normativas aplicáveis (NBR 14653, CPC 01, CPC 46, dentre outras), e incluindo os seguintes pontos:
  - Verificação das alterações de bens (alienação, compras, substituições, etc.), e sua incorporação e na atualização nos demonstrativos contábeis e controles aplicáveis;
  - Verificação da atualização da situação dos projetos e obras e incorporação, com os devidos valores, nas contas contábeis aplicáveis, bem como se, para os projetos finalizados, os valores contabilizados iniciaram a serem amortizados;
  - Verificação sobre os Testes de Impairment e sua aderência às premissas informadas, bem como o valor recuperável encontrado foi contabilizado corretamente;
  - Verificação sobre os demonstrativos de demandas projetadas e sua aderência ao aplicado nos Testes de Impairment e métodos de amortização aplicados;
  - Realizar, visita ao local onde os referidos bens estejam instalados, para realização de reuniões sobre o andamento dos trabalhos e acesso a documentação local;
  - No caso da existência de Laudo de Avaliação dos bens, inclui-lo na verificação documental realizada;
- Elaborar um novo Laudo de Avaliação de bens, incluindo todos os pontos revisados durante a Verificação Independente e com os valores condições dos bens atualizados.

- Discussão sobre os aspectos identificados para validação e emissão do Relatório Final.
- Indicar os pontos de revisão, correção e esclarecimento sobre as informações dos bens, bem um Laudo de Avaliação, contendo a lista de bens com seus valores e informações atualizadas.

**b) Investimentos (Projetos e Obras) previstos a serem executados durante a Concessão**

- Solicitar ao gestor atual da infraestrutura/empreendimento as informações atualizadas sobre os Projetos e Obras e incluindo: escopo do projeto, orçamento (se aplicável), cronograma do projeto, grandes contratos, valor gasto (se aplicável), avanço físico e financeiro do projeto (da engenharia, dos suprimentos e da construção), riscos e ações de mitigação, demais desvios e ações de correção e recuperação; Relatórios com o status dos projetos presentes no Plano de Investimentos; Termos de Encerramento, Aceite ou Entrega para os projeto finalizados; Demonstrativos Contábeis atualizados.
- Realizar a verificação de toda a documentação e informações disponibilizadas e contemplando os seguintes pontos:
  - Verificação documental e de campo de condições específicas das obras, e com o objetivo de avaliar o grau de aderência com relação a: objetivos propostos no projeto previsto no plano de investimentos, a performance e situação real do projeto frente às informações publicada nos relatórios de andamento, a situação real atualizada do orçamento, contratos, prazos e compromissos operacionais, entregas realizadas e ativo posto em operação de acordo com as condições de operacionalidade previstas, situação de licenciamento e regulatória e demais restrições previstas no Contrato de Concessão.
  - Verificação dos demonstrativos contábeis e controles associados, para avaliar se as informações sobre as contas contábeis estão sendo atualizadas de acordo com a situação de cada projeto (com o correto apontamento dos projetos finalizados e início da amortização), como também do conteúdo das contas relacionadas aos projetos, para avaliar se as mesmas possuem lançamentos apenas referentes aos projetos.
- Levantamento dos pontos identificados para discussão e validação com a Agência para incorporação no Relatório Final.
- Elaborar Relatório de Verificação Independente com a avaliação sobre os Investimentos da Concessão.

**c) Contratos por partes relacionadas**

- Solicitar ao gestor atual da infraestrutura/empreendimento as informações atualizadas sobre os Contratos por partes relacionadas e incluindo: Listagem e valores dos projetos e obras a serem contratadas por parte Relacionadas; Escopo destes Contratos, incluindo descritivo técnico, quantitativos e preços

unitários e globais; Estratégia de Contratação, com a definição do modelo de contrato considerado (Pacote fechado, Empreitada, Preços unitários); Informações relacionadas ao andamento do processo de contratação, como atas de reunião, aprovações, justificativas, comparativos e equalizações técnicas e comerciais, dentre outros; informações acerca das especificações do objeto dos contratos, como quantitativos, editais, projetos de referência, memoriais descritivos.

- Realizar a verificação de toda a documentação e informações disponibilizadas e contemplando os seguintes pontos:
  - Verificação dos processos de licitação e contratação: elaboração de edital, convocação de fornecedores, análises técnicas e comerciais, negociações e adjudicação de fornecedor, pra avaliação do atendimento à Governança prevista no Contrato de Concessão e boas práticas de mercado em gestão de contratos.
  - Verificação do orçamento dos contratos por partes relacionadas com objetivo de avaliar os seguintes pontos:
    - i. Composição de custos apresentados no orçamento: custos indiretos, diretos, rubricas, disciplinas, divisão dos custos de material e serviço, presença de memória ou documentação de suporte, como curvas de utilização, produtividade, histogramas, para avaliação da razoabilidade do orçamento;
    - ii. Organização e estrutura, e sua aderência ao solicitado no edital de contratação;
    - iii. Análise de completude, para verificação de eventuais itens omissos, ocultos ou não detalhados na mesma granularidade dos demais itens, bem como aderência às especificações técnicas apresentadas na licitação;
    - iv. Análise de itens, preços e quantidades, para avaliar sua razoabilidade e viabilidade com relação ao escopo, cronograma, curvas de avanço planejadas;
    - v. Valor de mercado: avaliação dos preços unitários apresentados no orçamento com relação a referências reconhecidas de mercado.
  - Verificação das informações dos bens relacionadas aos contratos por partes relacionadas, para devida incorporação destas informações no item do escopo Valores e Condições dos Bens.
- Levantamento dos pontos identificados para discussão e validação com a Agência para incorporação no Relatório Final.
- Elaborar Relatório de Verificação Independente com a avaliação sobre os contratos por partes relacionadas.

#### **d) Indicadores de Desempenho do Contrato de Concessão**

- Monitoramento independente dos indicadores de performance do contrato de concessão, incluindo as seguintes etapas principais:
  - Aferição e monitoramento dos Indicadores:
    - Aferição de desempenho: apuração dos indicadores em campo e análise de dados para cálculo do número de quadro de indicadores de desempenho (NQID).
    - Ferramenta Integrada: aplicação de ferramenta integrada para todos os indicadores com objetivo de determinar a qualidade dos serviços prestados em tempo real.
    - Elaboração dos Relatórios periódicos, incluindo:
      - Relatório mensal consolidado com o cálculo do QID e seus anexos, e apresentado semanalmente um relatório parcial.
      - Relatório mensal de acompanhamento, crítica e processamento de dados obtidos pelo Concedente.
      - O parecer de análises mensais apresentados pela Concessionária.
      - Relatório detalhado de todas as atividades inerentes ao escopo do trabalho desenvolvido no período.
      - Relatório semestral do trabalho mensal de auditoria sobre a aplicação de recursos do Governo Federal na PPP.
      - Relatório anual consolidado contendo, no mínimo, a avaliação da efetividade dos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros.
  - Bonificação e Penalidades:
    - Aplicação do período da bonificação e penalidade em função dos indicadores, faixas de tolerância, pesos, impacto na operação, etc.

#### **Prazo estimado:**

- 6 a 8 semanas (itens a, b e c)
- Contínuo ou periódico (item d)