

**FACULDADE FIPECAFI**

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL  
EM CONTROLADORIA E FINANÇAS**

**DANIEL FERNANDES**

**Relicitação: tratamento contábil empregado aos ativos de concessão  
pelas empresas que aderiram ao processo**

**SÃO PAULO**

**2024**



**DANIEL FERNANDES**

**Relicitação: tratamento contábil empregado aos ativos de concessão pelas  
empresas que aderiram ao processo**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Controladoria e Finanças da Faculdade FIPECAFI, para a obtenção do título de Mestre Profissional em Controladoria e Finanças.

Orientadora: Profa. Dra. Juliana Ventura Amaral

**SÃO PAULO**

**2024**

## FACULDADE FIPECAFI

Prof. Dr. Welington Rocha

Diretor Presidente

Prof. Dr. Fernando Dal-Ri Murcia

Diretor de Pesquisa

Prof. Dr. George André Willrich Sales

Coordenador do Curso de Mestrado Profissional em Controladoria e Finanças

Catálogo na publicação

Serviço de Biblioteca da Faculdade FIPECAFI

Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis Atuárias e Financeiras (FIPECAFI)

Dados fornecidos pelo (a) autor (a)

F363r Fernandes, Daniel

Relicitação: tratamento contábil empregado aos ativos de concessão pelas empresas que aderiram ao processo Daniel Fernandes. -- São Paulo, 2024.

89p. il. col.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Programa de Mestrado Profissional em Controladoria e Finanças – Faculdade FIPECAFI  
Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis Atuárias e Financeiras  
Orientador: Profa. Dra. Juliana Ventura do Amaral.

1. Lei da Relicitação. 2. Ativos de concessão. 3. Bens reversíveis não depreciados. 4. Tratamento contábil. 5. Normativo contábil. I. Profa. Dra. Juliana Ventura do Amaral. II. Título

657.46

**DANIEL FERNANDES**

**Relicitação: tratamento contábil empregado aos ativos de concessão pelas empresas que aderiram ao processo**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Controladoria e Finanças da Faculdade FIPECAFI, para a obtenção do título de Mestre Profissional em Controladoria e Finanças.

Aprovado em: \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

---

**Profa. Dra. Juliana Ventura Amaral**  
**Faculdade FIPECAFI**  
**Professora Orientadora – Presidente da Banca Examinadora**

---

**Profa. Dra. Marta Cristina Pelucio Grecco**  
**Faculdade FIPECAFI**  
**Membro Interno**

---

**Profa. Dra. Cláudia Ferreira da Cruz**  
**Universidade Federal do Rio de Janeiro**  
**Membro Externo**

**SÃO PAULO**

**2024**



## RESUMO

Fernandes, D. (2024). *Relicitação: tratamento contábil empregado aos ativos de concessão pelas empresas que aderiram ao processo* (Dissertação de Mestrado). Faculdade FIPECAFI, São Paulo, SP, Brasil.

Este estudo teve como objetivo identificar o tratamento contábil empregado aos ativos de concessão pelas empresas que aderiram ao processo de Relicitação. Foram levantadas as concessionárias que aderiram ao processo, analisados os seus termos aditivos de Relicitação e as suas demonstrações contábeis após a adesão, buscando compreender os direitos e obrigações relativas aos ativos de concessão. Foi desenvolvida uma árvore de decisão, com base nas Interpretações Técnicas aplicáveis aos ativos de concessão - ICPC-01 – Contratos de Concessão - e ICPC-17 – Contratos de Concessão – Evidenciação, e na Orientação Técnica OCPC-05 – Contratos de Concessão - considerando os estágios dos processos de Relicitação e qual o tratamento contábil empregado aos ativos de concessão por cada uma das concessionárias. O estudo revela que as concessões rodoviárias, em virtude da figura do excedente tarifário presente em seus termos aditivos e que representa um redutor ao valor da indenização, foram as únicas cujo modelo de concessão implicou transferir o ativo de concessão do ativo intangível para o ativo financeiro. As demais concessões que mantiveram o ativo de concessão no ativo intangível avaliam a recuperabilidade dos contratos considerando os recebimentos das indenizações em suas análises de *impairment* concomitantemente ao término do contrato, fato este que se apresenta como um indicativo de que estas estejam considerando estimativas otimistas de recebimento da indenização em suas análises de *impairment*. Diante desses achados, este estudo proporciona contribuições teóricas e práticas. Como contribuição teórica, destaca-se a abordagem multidisciplinar, considerando aspectos históricos, ao abordar as motivações das concessionárias para aderirem ao processo de Relicitação, assim como aspectos de natureza econômico-financeiro e jurídico sobre o tema, ao abordar como é elaborado um plano de exploração rodoviária, os agentes reguladores envolvidos e como a conjuntura econômica pode influenciar as operações de uma concessionária. Já como contribuição prática, o estudo apresenta uma árvore de decisão para auxiliar a administração a definir o tratamento contábil mais adequada de acordo com sua compreensão sobre o processo de Relicitação.

**Palavras-chave:** Lei de Relicitação; Ativos de concessão; Bens reversíveis não depreciados; Tratamento contábil, Normativo contábil.

## ABSTRACT

Fernandes, D. (2024). *Rebidding: accounting treatment applied for concession assets by the entities that joined the process* (Master's Dissertation). FIPECAFI, São Paulo, SP, Brazil.

This study aimed to identify the accounting treatment applied to concession assets by companies that adhered to the Rebidding process. The concessionaires that adhered to the process were identified, their additional terms of re-bidding and their financial statements after adherence were analyzed, seeking to understand the rights and obligations relating to the concession assets. A decision tree was developed, based on the Technical Interpretations applicable to concession assets - ICPC-01 – Concession Contracts - and ICPC-17 – Concession Contracts – Disclosure, and Technical Guidance OCPC-05 – Concession Contracts - considering the stages of the Rebidding processes and the accounting treatment used for concession assets by each of the concessionaires. The study reveals that road concessions, due to the figure of the tariff surplus present in their additive terms and which represents a reducer to the value of the compensation, were the only ones whose concession model implied transferring the concession asset from the intangible asset to the financial. The other concessions that maintained the concession asset in intangible assets evaluate the recoverability of the contracts considering the receipt of compensation in their impairment analyzes concomitantly with the end of the contract, a fact that presents itself as an indication that they are considering optimistic estimates of receipt. compensation in its impairment analyses. Given these findings, this study provides theoretical and practical contributions. As a theoretical contribution, the multidisciplinary approach stands out, considering historical aspects, when addressing the concessionaires' motivations for joining the Rebidding process, as well as aspects of an economic-financial and legal nature on the subject, when addressing how a plan of road exploration, the regulatory agents involved, and how the economic situation can influence the operations of a concessionaire. As a practical contribution, the study presents a decision tree to help management define the most appropriate accounting choice according to their understanding of the Rebidding process.

**Keywords:** Re-bidding law, concession assets, non-depreciated reversible assets, accounting treatment, accounting rules.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Escala de risco e envolvimento das PPPs .....	17
Figura 2 - PIB Brasil de 2008 a 2021.....	25
Figura 3 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado pelas empresas concessionárias aos ativos de concessões em processo de Relicitação .....	35
Figura 4 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado pelas empresas concessionárias para avaliação dos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada aos objetivos do estudo .....	38
Figura 5 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado para avaliação dos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Aeroportos Brasil Viracopos S.A. ....	57
Figura 6 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Inframerica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A.....	59
Figura 7 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A. ....	61
Figura 8 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Rumo Malha Oeste S.A.....	63
Figura 9 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Via 040 S.A.....	65
Figura 10 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela MSVias S.A. ....	67
Figura 11 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Concebra .....	70
Figura 12 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Autopista Fluminense S.A. ....	71

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Modelos de Parcerias Público Privadas .....	16
Tabela 2 - Legislações pertinentes a privatizações, concessões e parcerias público-privada.....	18
Tabela 3 - Situação X Indenização.....	26
Tabela 4 - Relação de projetos em andamento do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) .....	41
Tabela 5 - Projetos em andamento no PPI relativos a contratos qualificados para Relicitação ....	43
Tabela 6 - Relação de projetos concluídos - PPI .....	44
Tabela 7 - Relação dos trechos em processo de Relicitação.....	45
Tabela 8 - Assinatura do termo aditivo e nova vigência dos contratos de concessão.....	46
Tabela 9 - Metodologia de cálculo, definição do pagamento, pagamentos e abatimentos realizados .....	47
Tabela 10 - Metodologias de cálculo para concessões rodoviárias federais e aeroportuárias.....	48
Tabela 11 - Evidenciações requeridas pela Interpretação Técnica ICPC-17 – Ativos Regulados pela ANAC .....	52
Tabela 12 - Evidenciações requeridas pela Interpretação Técnica ICPC-17 – Ativos Regulados pela ANTT.....	53
Tabela 13 - Informações fornecidas nas notas explicativas das concessionárias em processo de Relicitação .....	54

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	11
1.1.	Contextualização .....	11
1.2.	Problema e Objetivos .....	11
1.2.1	Objetivo geral e objetivos específicos .....	13
1.3.	Justificativas.....	13
2.	REFERENCIAL TEÓRICO .....	15
2.1.	Interações entre Estado e a iniciativa privada .....	15
2.1.1.	Privatização, desestatização, concessões e Parcerias Público-Privada .....	15
2.1.2.	Legislação dos contratos de concessão e PPP no Brasil .....	17
2.1.3.	Agentes reguladoras .....	20
2.1.4.	Histórico de concessões rodoviárias e aeroportuárias no Brasil .....	22
2.1.5.	Relicitação .....	24
2.1.5.1.	<i>Conjuntura econômica precedente à promulgação da lei de Relicitação...</i>	24
2.1.5.2.	<i>Lei de Relicitação .....</i>	26
2.2.	Normativo Contábil (NC) .....	28
2.2.1.	Base e estrutura .....	28
2.2.2.	Aspectos contábeis para contrato de concessão .....	29
2.2.3.	Aspectos contábeis a serem considerados no processo de Relicitação relativos aos ativos intangíveis e ativos financeiros .....	32
2.2.4.	Tratamento contábil .....	34
3.	MÉTODOS.....	37
3.1.	Tipo de pesquisa.....	37
3.2.	População e Amostra da Pesquisa .....	37
3.3.	Coleta de Dados.....	37
3.4.	Análise de dados .....	37
4.	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	41
4.1.	Identificação das concessionárias que assinaram termo aditivo de devolução amigável.....	41
4.2.	Informações contidas nos termos aditivos dos contratos de concessão.....	45
4.3.	Informações fornecidas pelas concessionárias nas notas explicativas sobre as escolhas contábeis adotadas pelas concessionárias .....	51
4.4.	Aderência ao normativo contábil das escolhas contábeis realizadas pelas concessionárias e controladoras.....	55
4.4.1.	Viracopos .....	55
4.4.2.	Inframerica .....	58
4.4.3.	Galeão .....	59
4.4.4.	RMO .....	62
4.4.5.	Via 040.....	63
4.4.6.	MSVias .....	65
4.4.7.	Concebra .....	67
4.4.8.	Autopista Fluminense.....	70
4.5.	Análise dos levantamentos realizados .....	72
4.6.	Acórdão TCU 1593/2023.....	77
5.	CONCLUSÕES .....	79
	REFERÊNCIAS .....	83



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Contextualização

Os contratos de concessão no Brasil são regidos pela lei 8.987 de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, bem como na lei 11.079 de 2004, que trata sobre Parcerias Público-Privada. Em linhas gerais, o Estado (poder concedente) concede à iniciativa privada um bem público para construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (lei 8.987 de 1995).

De acordo com Oliveira (2018), ao mesmo tempo que essas parcerias estão sendo firmadas como estratégia de estímulo à economia e meio de arrecadação de recursos públicos, outras já existentes têm se mostrado inviáveis ou insuficientes. Até 2017, quando um contrato de concessão não cumpria com suas obrigações, estavam sujeitos ao processo de caducidade, previsto no Art. 38 da Lei Federal 8.987 de 1995, processo esse movido pelo poder concedente com o objetivo de retomar para si as operações. Os processos de caducidade costumam ser morosos, uma vez que há questões de haveres e deveres que são discutíveis tanto pelo poder concedente quanto pelas concessionárias. Adicionalmente a retomada da operação pelo poder concedente sem a previsão legal de uma indenização pelas melhorias realizadas tornava inseguro juridicamente o ambiente de negócios, afugentando investidores interessados em projetos de infraestrutura, principalmente em momentos que os entes federativos não dispõem de recursos necessários para, por si só, conduzir o processo de modernização de suas rodovias, aeroportos e ferrovias.

Em 2017 foi promulgada a lei 13.448 de 2017 que prevê o processo de Relicitação para os contratos que demonstrem incapacidade de cumprir com as obrigações contratuais ou financeiras assumidas no contrato original, estabelecendo que o órgão ou entidade competente promoverá estudo técnico de forma precisa, clara e suficiente para subsidiar a Relicitação dos contratos de parceria, visando assegurar sua viabilidade econômico-financeira e operacional até a realização de uma nova licitação. A legislação estabelece a realização de um estudo técnico, no qual deve constar, dentre outros itens, o levantamento da indenização eventualmente devida ao contratado pelos investimentos em bens reversíveis vinculados ao contrato de parceria realizados e não amortizados e depreciados, estabelecendo metodologia para calcular as indenizações, disciplinada em ato normativo do órgão ou da entidade competente.

Em agosto de 2019 o decreto lei 9.957 estabeleceu os procedimentos para Relicitação dos contratos de parceria tendo como diretrizes a continuidade, a regularidade, a eficiência na prestação dos serviços contratados aos usuários, a transparência, a necessidade e a adequação das decisões dos órgãos e das entidades competentes, determinando que serão descontados do valor a ser indenizado ao concessionário, calculado pela agência reguladora, dentre outros fatores, o valor excedente da receita tarifária auferida pelo contratado originário em razão de não contabilização do impacto econômico-financeiro do valor da tarifa decorrente de suspensão das obrigações de investimento não essenciais.

### 1.2. Problema e Objetivos

Os contratos de concessão no Brasil são contabilizados em conformidade com a interpretação técnica ICPC 01 – Contratos de Concessão, correlata à *international financial report interpretation IFRIC 12 – Service Concession Arrangement*. Nesse contexto o concessionário constrói ou melhora uma infraestrutura para prestar um serviço público, e opera e mantém essa infraestrutura

durante determinado prazo. Os serviços prestados pela concessionária devem ser mensurados de acordo com o pronunciamento técnico CPC-47 – Receita de Contrato com Clientes –, assim como os custos relativos aos serviços de construção e melhoria. Essa remuneração pode corresponder a direitos sobre um ativo financeiro ou um ativo intangível. O ativo intangível é reconhecido na medida em que a concessionária recebe a autorização de cobrar os usuários dos serviços públicos, uma vez que esse direito não constitui direito incondicional de receber caixa e está condicionado à utilização do serviço pelo público. Nesse sentido a concessionária reconhece um ativo intangível à luz do pronunciamento técnico CPC 04 – Ativos Intangíveis –, e realiza a amortização pelo prazo da concessão.

Entretanto, um ativo financeiro será reconhecido quando houver um direito incondicional de receber caixa ou outro ativo financeiro do poder concedente, e o poder concedente tem pouca ou nenhuma opção de evitar o pagamento. Nesse caso as disposições contábeis aplicáveis a instrumentos financeiros – pronunciamentos técnicos CPC-48 – Instrumentos Financeiros, CPC-39 – Instrumentos Financeiros - apresentação, e CPC-40 – Instrumentos Financeiros – Evidenciação, aplicam-se ao ativo financeiro.

A natureza da remuneração é determinada de acordo com o contrato e, se o contrato for pago em parte como ativo financeiro e parte como ativo intangível, é necessário reconhecer cada componente da remuneração do concessionário separadamente. Com o advento da Relicitação, infere-se que o concessionário que reconhecia os direitos sobre o ativo de infraestrutura como intangível e aderiu à devolução amigável não espera recuperar os valores investidos no empreendimento por meio da cobrança dos serviços aos usuários, mas sim por meio da indenização dos ativos reversíveis não depreciados corrigidos até a data do pagamento da indenização. Sendo assim, o montante que outrora fora reconhecido como um ativo intangível não será totalmente recebido por meio da operação.

Contudo, como apontado por Rocha e Marques (2023), as renegociações esperadas nos contratos de concessão, dada a natureza incompleta dos contratos e de previsão *ex-ante* de todas as contingências contratuais, que podem afetar o acordo no longo prazo, geram incertezas nessas operações. Com isso, a ausência de base confiável para determinação do valor do ativo indenizável, do prazo para a realização do pagamento da indenização e a indefinição de como será realizado o pagamento pode ser um fator preponderante para a administração não transferir o valor da indenização para Ativo Financeiro.

Considerando a problemática apresentada, o presente estudo pretende avaliar as alterações promovidas nos termos aditivos aos contratos de concessão abrangidos pela lei de Relicitação e identificar o tratamento contábil empregado aos ativos de concessão, após a assinatura de aditivos contratuais, pelas empresas que aderiram ao processo de Relicitação. Convertendo a situação-problema para a forma interrogativa, tal como Kerlinger (1980) sugere, chega-se à seguinte questão de pesquisa: **Qual tratamento contábil foi empregado aos ativos de concessão pelas empresas que aderiram ao processo de Relicitação após a assinatura dos aditivos contratuais?**

### 1.2.1 Objetivo geral e objetivos específicos

A determinação de objetivos da pesquisa indica o ponto de partida e a direção a seguir, e que os objetivos de uma pesquisa podem ser gerais e específicos. Os objetivos gerais são aqueles que direcionam o caminho da pesquisa, enquanto os objetivos específicos explicam, esclarecem e delimitam o objetivo geral (Gil, 2008). Considerando a questão proposta, esta pesquisa tem como objetivo geral **avaliar qual tratamento contábil foi empregado aos ativos de concessão pelas empresas que aderiram ao processo de Relicitação após a assinatura dos aditivos contratuais.**

Para atingir esse objetivo geral, este estudo traça os seguintes objetivos específicos:

- a) identificar as empresas concessionárias que assinaram termo aditivo de devolução amigável;
- b) elencar as informações contidas nos termos aditivos dos contratos de concessão e as informações fornecidas pelas empresas concessionárias nas notas explicativas que baseiam o tratamento contábil adotado pelas empresas concessionárias;
- c) examinar os registros contábeis realizados pelas empresas concessionárias após a assinatura do termo aditivo de devolução amigável;
- d) mapear o tratamento contábil empregado pelas empresas concessionárias;
- e) verificar a aderência ao normativo contábil do tratamento contábil empregado pelas empresas concessionárias.

### 1.3. Justificativas

É justificada uma pesquisa quando esta engloba os elementos originalidade, importância e viabilidade. O elemento importância está contido em um estudo quando o tema se relaciona com uma questão crucial que afeta um segmento substancial da sociedade, bem como reforça que a viabilidade, dentre os três elementos de relevância, é o mais tangível em um estudo. Havendo o conhecimento da teoria existente e a disponibilidade de prazo, recursos, competência, informações e conhecimento do estado da teoria existente, há condições para o autor determinar se é possível ou não a realização da pesquisa (Castro, 1977).

Sobre a importância do tema, os contratos de concessão que aderiram ao processo de Relicitação correspondem às infraestruturas rodoviária, ferroviária e aeroportuária. Nesse sentido o estudo de Silva, Rodrigues e da Cruz (2020) destaca que, até 2018, o transporte rodoviário no Brasil é um significativo modal com 1.720.700 km de rodovias, sendo responsável por 61% da movimentação de mercadorias e 95% dos transportes de passageiros. Em relação ao setor aeroportuário, o Brasil possui 99 aeroportos, sendo 18 internacionais e 81 regionais, tendo a segunda maior quantidade de aeroportos no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos. Além disso, o Brasil está classificado no grupo dos países com maior tráfego aéreo no mundo (Dalazen, 2022). Avaliando o universo de empresas que poderiam em algum momento aderir ao processo de Relicitação, de acordo com Teles e Dias (2022), no período de 1990 a 2015, foram realizadas 99 privatizações, sendo 34 concessões e 7 arrendamentos, que correspondem ao total de ativos que poderiam ser relicitados.

Esses elementos justificam a importância do estudo, dado seu elevado impacto social e econômico, razão pela qual é necessário à contabilidade discutir sobre o tema uma vez que investimentos em infraestrutura apresentam impacto material, não somente nas demonstrações contábeis, mas também na sociedade, pois são investimentos de natureza público-privada. Nesse sentido a contabilidade deve apresentar soluções e sugestões à luz da legislação contábil e da essência econômica, já que as operações relacionadas a concessões públicas possuem interpretação contábil específica – interpretação técnica ICPC 01 – Ativos de concessão, correlata à *international*

*financial report interpretation IFRIC 12 – Service Concession Arrangement* –, além de orientação técnica específica sobre o tema – orientação técnica OCPC 05 – Contratos de Concessão.

O estudo sobre o tema contribui para um melhor entendimento teórico de aspectos históricos relacionados às empresas concessionárias, compreendendo as motivações destas para aderirem ao processo de Relicitação, bem como os aspectos de natureza econômico-financeira e jurídica sobre o tema, como compreender a elaboração dos planos de exploração anterior ao processo de licitação, os agentes reguladores envolvidos e como a conjuntura econômica pode influenciar as operações de uma concessionária. Como contribuição prática, ao compreender o tratamento contábil empregado pelas empresas concessionárias que aderiram ao processo, foi possível traçar um paralelo entre os tratamentos contábeis empregados por cada empresa após a assinatura do processo e elaborar uma árvore de decisão relativa ao tratamento contábil a ser empregado pelas empresas concessionárias – uma ferramenta para auxiliar os profissionais de contabilidade e a alta administração a definir o tratamento contábil mais adequado, de acordo com a compreensão sobre o processo de Relicitação.

Com relação à originalidade, embora o estado da arte relativo aos estudos sobre Contratos de Concessão e de Relicitação concentrem-se em aspectos jurídicos do tema, bem como na análise de desempenho e eficiência das concessões, em possíveis modelos a serem adotados, e na análise do papel e na atuação do agente regulador nestes processos, o tema Relicitação é recente, e os estudos na área contábil e financeira emergem no cenário nacional, como o de Linder (2023) que contrapõe a metodologia brasileira de cálculo dos bens reversíveis com base no saldo contábil em relação ao modelo adotado pela Colômbia, e de Rocha e Marques (2023), que explorou como o desenho dos incentivos regulatórios propostos pelo poder concedente impactaram as decisões de investimentos dos concessionários na participação dos certames, nos valores potenciais das outorgas e nas solicitações dos processos de Relicitação ou devolução das concessões. Estes achados estão demonstrados no decorrer deste estudo. Sendo assim, considera-se que o ineditismo e a originalidade deste estudo está no enfoque ao tratamento contábil empregado aos ativos de concessão pelas empresas concessionárias que aderiram ao processo de Relicitação.

Por fim, no que tange à viabilidade do estudo, as informações contábeis das concessões de rodovias, ferrovias e aeroportos são públicas, uma vez que os investimentos realizados ultrapassam o limite de Sociedade de Grande Porte – R\$ 240 milhões de ativo total –, conforme determina a lei 11.638 de 2017 em seu art. 3. Adicionalmente, os contratos de concessão e os demais aditivos contratuais encontram-se disponibilizados no site a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e nos sites de relacionamento com os investidores – RI – das empresas concessionárias ou das suas controladoras. Esses aspectos viabilizaram o estudo e permitiram a obtenção das evidências propostas.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Interações entre Estado e a iniciativa privada

Como ponto de partida, serão abordadas as interações ente o Estado e a iniciativa privada, objetivando melhor compreensão deste fenômeno. Nesse contexto, remonta-se aos tempos do Brasil colônia, em que as ordens e as irmandades religiosas cuidavam da assistência social, de cemitérios, orfanatos e educação em troca de dotações, sejam da coroa, sejam da iniciativa privada (Pasin & Borges, 2003; de Campos & Damasceno, 2020), embora os governos preferissem iniciativas como a do Brasil Império, de oferecer determinadas vantagens a empresas que se comprometiam a construir empreendimentos no país, como estradas de ferro (De Campos & Damasceno, 2020).

Teles e Dias (2022) destacam que até a década de trinta do século passado, o Estado brasileiro não era intervencionista e sua atuação era limitada a conceder incentivos às indústrias iniciantes e incentivar e garantir taxas de retorno para empresas estrangeiras interessadas em se instalar no país. Esses mesmos autores destacam, porém, que com o a grande depressão em 1929 nos Estados Unidos, o mercado mostrou-se incapaz de se autorregular, sendo necessária a intervenção do Estado. Nascimento (2014) destaca a influência da política do *New Deal* adotada pelos Estados Unidos, considerada um grande ponto de virada na cultura norte-americana em relação à ideia de livre mercado.

Com isso os governos ao redor do mundo intensificaram a intervenção estatal no mercado, na qual o Estado empreende em um determinado segmento. No caso brasileiro, são citados os exemplos da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Petrobrás e da Companhia Vale do Rio Doce (Vale), que foram empresas criadas pelo Estado que monopolizavam a extração de petróleo e minério de ferro. Com a motivação do Estado em desenvolver os segmentos de transportes rodoviário, aeroportuário, geração e distribuição de energia, telecomunicação, entre outros, somadas à criação do BNDES que, de acordo com Teles e Dias(2022), tem como objetivo fornecer crédito de longo prazo financiado pelo Estado, o que aumentava indiretamente sua participação nas empresas, o Estado gradativamente aumentava seu controle sobre o mercado, não proporcionando taxas de retorno atrativas para investidores estrangeiros (Teles & Dias, 2022).

Se, por um lado, o Estado possuía maior controle sobre o mercado, com maior poder de controlar as tarifas consideradas de interesse nacional para estimular o crescimento industrial e subsidiar o consumo, por outro o controle destas atividades acarretava declínio na qualidade dos serviços e das taxas de crescimento (Teles & Dias, 2022). Nascimento (2014) menciona que esse modelo, a partir da segunda metade do século XX, mostrou-se ineficiente por conta do forte endividamento das Nações e do conseqüente aumento da inflação. O autor menciona as medidas adotadas pela Primeira-Ministra da Inglaterra, Margareth Thatcher no início da década de 80 do século passado que, eliminando diversos direitos sociais, sedimentaram os primeiros tijolos do que se denomina “Neoliberalismo”.

Outro acontecimento importante destacado por Brealey e Myers (2018) diz respeito à queda do regime soviético no final da década de oitenta e início da década de noventa do século passado, em que boa parte dos Estados, em especial do leste europeu e países em desenvolvimento, passaram por um processo de desestatização de suas empresas nacionalizadas. No contexto brasileiro, assim como outras economias em desenvolvimento, os governos, influenciados por estes preceitos, iniciaram um processo gradativo de privatizações.

#### 2.1.1. Privatização, desestatização, concessões e Parcerias Público-Privada

Dalazen (2022) destaca que, quando falamos de privatização e desestatização das atividades, há diferentes tipos a depender do modelo de negócios. Há casos de privatizações em que o Estado realiza a transferência da propriedade, de sua participação no empreendimento, como por exemplo

ocorreu com a privatização de indústrias siderúrgicas no Brasil durante a década de 90. Com isso o Estado se desfez total ou parcialmente de sua participação nos empreendimentos.

Em outros modelos de privatizações o Estado, na figura de “poder concedente”, oferece à iniciativa privada por meio de um processo licitatório a concessão de um ativo por um período determinado para que assuma, total ou parcialmente, a administração deste. Esse modelo se aproxima ao que internacionalmente é denominado como *Public-Private Partnership* ou Parceria Público-Privada (PPP). De acordo com a Comissão Econômica Para a Europa das Nações Unidas (UNECE), as Parcerias Público-Privadas (PPP) visam financiar, conceber, implementar e operar instalações e serviços do setor público. Suas principais características incluem prestações de serviços de longo prazo e transferência de risco para o setor privado com métodos inovadores utilizados pelo setor público para celebrar contratos com o setor privado, o qual traz o seu capital e a sua capacidade para entregar projetos dentro do prazo e orçamento, enquanto o setor público mantém a responsabilidade de fornecer esses serviços ao público de tal forma que ele proporcione desenvolvimento econômico e melhoria na qualidade de vida da população. Na Tabela 1, estão listados as formas mais comuns de PPPs.

Tabela 1  
Modelos de Parcerias Público Privadas

Modelo	Características
Buy-Build-Operate (BBO)	Transferência de um bem a iniciativa privada ou semiprivada que se encarrega da operação por um tempo determinado. O controle estatal é exercido de acordo com o contrato e ao tempo da transferência do bem.
Build-Own-Operate (BOO)	O parceiro privado financia, constrói, detém a propriedade, opera o bem ou o serviço por tempo indeterminado, sem a obrigação de transferi-las ao final. O controle estatal é estipulado na celebração do contrato e pela autoridade regulatória no decorrer da avença.
Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)	O parceiro privado é franqueado para financiar, projetar, construir e operar o bem (mediante cobrança de tarifas) por prazo determinado; havendo posteriormente a transferência da propriedade ao setor público.
Build-Operate-Transfer (BOT)	O parceiro privado desenha, financia e constrói uma nova infraestrutura mediante um contrato de concessão de longa duração, opera o empreendimento na vigência contratual, depois, transfere a propriedade ao setor público. O modelo é bem semelhante às formas BOOT e BOLT, distinguindo-se apenas em relação à propriedade das instalações.
Build-Own-Lease-Transfer (BOLT)	O parceiro privado constrói a infraestrutura, detém a sua propriedade, explora-a comercialmente mediante arrendamento e, ao final do projeto, devolve sua propriedade ao Estado, ou transfere a propriedade ao arrendatário por meio do exercício de opção de compra.
Design-Build-Finance-Operate (DBFO)	O setor privado, mediante um contrato de arrendamento a longo prazo, projeta, constrói, financia e opera um empreendimento, transferindo a instalação ao setor público ao término do contrato.
Operation & Maintenance Contract (O & M)	O parceiro privado, mediante contrato, opera um bem de propriedade pública por prazo determinado, permanecendo com a entidade pública a propriedade do bem. Muitos não consideram espécie de PPP e sim mero contrato de serviço.
Design-Build (DB)	O parceiro privado, por um preço fixo, desenha e constrói uma infraestrutura, atendendo especificações de desempenho do setor público, entregando a obra em condições de pleno funcionamento e assumindo os riscos relativos a custos extraordinários. Muitos não consideram espécie de PPP e sim mero contrato de obra pública.
Concessão	Representa um modelo contratual de cooperação público-privada, caracterizada pela ausência de qualquer solidariedade financeira por parte da entidade concedente, ou seja, o agente privado assume o risco integral da exploração, realizando sozinho os investimentos previstos e compondo sua remuneração apenas pela tarifação dos utentes.

Nota: Comissão Econômica Para a Europa das Nações Unidas – UNECE (2013)

Este mesmo estudo discorre que as concessões, que representam o histórico mais longo de financiamento público-privado, estão mais associadas às PPPs por trazerem a gestão, o financiamento e o conhecimento do setor privado para o setor público, pelos quais uma infraestrutura é cedida pelo poder público ao setor privado, que então opera a concessão por um determinado período. Isso também significa construir e projetar as instalações, e frequentemente as financiam por taxas de utilização, como pedágio ou taxa de embarque e, por esse motivo, apresentam maior exposição a riscos para o setor privado em relação a outros projetos, como demonstrado na Figura 1.

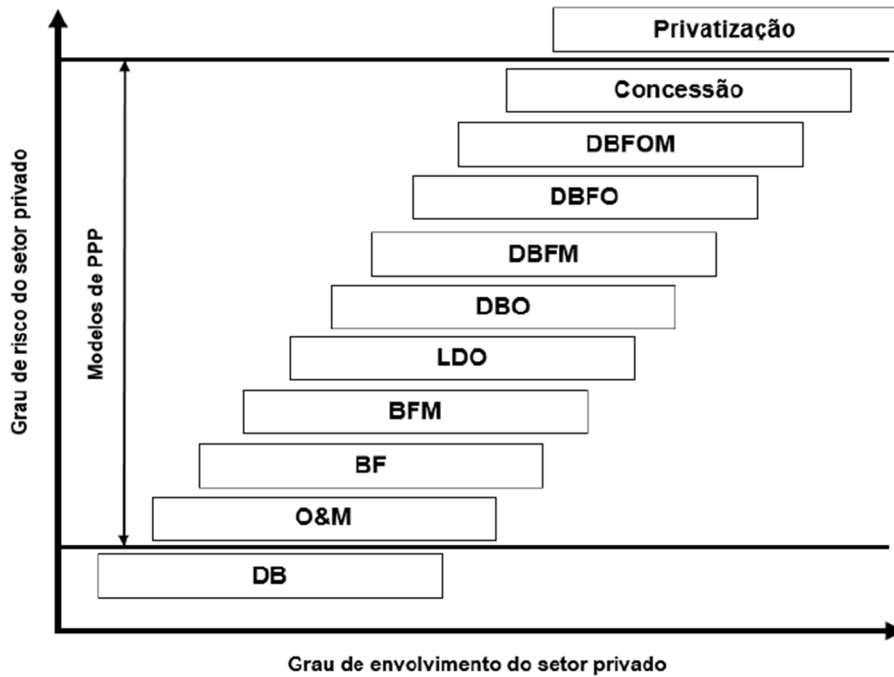


Figura 1 - Escala de risco e envolvimento das PPPs

*Nota. Canadian Concil of Public-Private Partnership*

### **2.1.2. Legislação dos contratos de concessão e PPP no Brasil**

De volta ao contexto brasileiro, Campos e Damasceno (2020) constataam que, com o advento da Constituição de 1988, as parcerias entre o poder público e a iniciativa privada se ampliaram, sob a justificativa de que o governo apresentava dificuldades no gerenciamento de ações governamentais. A Tabela 2 apresenta uma relação das legislações, no âmbito federal, que tratam sobre privatizações, concessões e parcerias público-privada.

Tabela 2

## Legislações pertinentes a privatizações, concessões e parcerias público-privada

Legislação	Disposição
Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996	Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais.
Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997	Altera procedimentos relativos ao programa nacional de desestatização, revoga a lei 8.031, de 12/04/1990 referente ao Plano Nacional de Desestatização (PND), e dá outras providências.
Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.
Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.
Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999	Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei nº 10.233/01 de 05 de junho de 2001	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências.
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Decreto nº 5.385 de 4 de março de 2005	Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – CGP e dá outras providências.
Lei nº 10.182, de 27 de setembro de 2005	Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências.
Decreto nº 5.977 de 1º de dezembro de 2006	Regulamenta o art. 3º, caput § 1º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências.
Decreto nº 8.428 de 2 de abril de 2015	Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.
Lei nº 13.334, 13 de setembro de 2016	Cria o Programa de Parcerias de Investimentos -PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.

Continua...

Lei nº 13.448, de 05 de junho de 2017	Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e Relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.
Instrução Normativa TCU nº 81 de 20 de junho de 2018	Institui novo modelo de fiscalização dos processos de desestatização realizados pelo Poder Público, tornando ab-rogadas as Instruções Normativas 27/1998, 46/2004 e 52/2007
Decreto nº 9.957, de 06 de agosto de 2019	Regulamenta o procedimento para Relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário de que trata a Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017.
Resolução ANAC nº 533 de 07 de novembro de 2019	Regulamenta os procedimentos e a metodologia de cálculo dos valores de indenização referentes aos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados em caso de extinção antecipada do contrato de concessão por Relicitação, caducidade ou falência.
Resolução ANTT nº 5.860 de 03 de dezembro de 2019	Estabelece a metodologia para cálculo dos valores de indenização relativos aos investimentos vinculados a bens reversíveis não depreciados ou amortizados em caso de extinção antecipada de concessões rodoviárias federais.
Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021	Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

*Nota.* Elaborado e atualizado pelo autor, adaptado de Campos e Damasceno (2020)

Os contratos de concessão de infraestrutura no Brasil são regidos pela lei 8.987 de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, bem como pela lei 11.079 de 2004. Embora haja um vasto arcabouço legal, Teles e Dias (2022) destacam que a Lei 8.987 de 1995, juntamente com as leis 9.074 de 1995 e 9.277 de 1995, consolidam o embasamento jurídico necessário para a implantação do programa de concessão de infraestrutura.

Em linhas gerais, o Estado (poder concedente) concede à iniciativa privada um bem público, para construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (Lei 8.987 de 1995).

Quando os ativos são oferecidos à iniciativa privada, normalmente em leilão público com regras específicas que determinam os critérios que serão considerados para a escolha do prestador de serviço de exploração de infraestrutura, caberá ao poder concedente propor os planos de outorga instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica para a exploração da infraestrutura e a prestação de serviços (Viana, 2017). Com base nessas diretrizes, as empresas interessadas elaboram um Plano de Exploração para o contrato de infraestrutura e a melhor proposta apresentada, de acordo com os critérios estabelecidos no edital de licitação, será considerada vencedora e assinará um contrato de exploração com o poder concedente.

O Plano de Exploração é um anexo técnico ao contrato de concessão em que se estabelecem todas as obrigações de investimentos e serviços operacionais, seus prazos e parâmetros técnicos e de resultado (Viana, Souza & Brandão, 2016). De acordo com Martins (2017), entende-se o plano de exploração como um plano no qual se explicitam projeções de tráfego, preços a cobrar pelo uso da rodovia e gastos operacionais (v.g., salários, consumos de energia, gastos de manutenção, seguros, depreciações). Desse plano decorrem resultados líquidos estimados (lucros ou prejuízos) para o período estimado da concessão. Após os ajustamentos correspondentes, dos lucros resultam os *cash flows* que se esperam disponíveis para remunerar os capitais investidos no projeto.

### 2.1.3. Agentes reguladoras

O processo regulatório brasileiro se desenvolve em paralelo ao processo de privatização e desestatização, em um contexto no qual o Estado, ao ceder à iniciativa privada o controle da administração de um determinado ativo público, estabelecerá limites para a atuação destes agentes econômicos, evitando concentração de mercado que prejudique a concorrência e conseqüentemente a qualidade dos bens e serviços ofertados.

Guerra (2013) destaca que, com o Estado transferindo a operação de suas atividades, mas mantendo a responsabilidade de fornecer estes serviços à população, surge uma nova categoria de escolhas administrativas que não se enquadra no modelo positivista clássico e moderno. Desse modo, a escolha regulatória exige estrutura estatal necessária para equilibrar subsistemas regulados, ajustando falhas do mercado e ponderando diversos interesses ambivalentes, em via à dignidade da pessoa humana. O propósito da regulação seria atingir certos resultados desejados pela comunidade que conflitam com os interesses do mercado (Cardoso, Saravia, Tenório & Silva, 2009). Para Gomes (2018, p.87), a intervenção regulatória, sob a ótica das teorias de interesse público, pressupõe uma atuação estatal fundada em expertise técnica, destinada à correção de falhas do mercado – consideradas violadoras do interesse coletivo – em favor de interesses privados.

Embora a criação de um ambiente regulatório atraia investimentos privados, a atuação das Agências não deve se restringir ao aspecto estabilizador, uma vez que possuem funções redistributiva, de universalização, de crescimento, de acesso da população a bens e serviços que contribuam para a melhora da qualidade de vida, contribuindo para o desenvolvimento do país (Ramalho, 2009). De acordo com Rosanvallón (2008), os Estrados Unidos foram o primeiro país a criar instituições equivalentes às agências reguladoras no mundo, no século XIX, por meio do *Interstate Commerce Act*, de 1887, que fixou regras e práticas tarifárias das companhias ferroviárias, proibindo discriminações e abusos, sendo criada uma autoridade independente especial denominada *Interstate Commerce Commission*. Logo este modelo foi replicado por outros países, em especial na Europa, com a necessidade de regulação específica de serviços públicos.

Em relação ao presente trabalho, as atividades econômicas a serem analisadas são reguladas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), e pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é o órgão regulador das atividades de transporte federal, conforme lei federal 10.233 de 2001. Dentre as atribuições da ANTT, estão implementar políticas de transporte terrestre, supervisionar e regular as atividades de prestação de serviços e exploração da infraestrutura de transportes exercida por terceiros em vista a garantir a movimentação de pessoas e bens, o cumprimento de padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade dos fretes e tarifas, para harmonizar e preservar o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, entre outros entes, arbitrando conflitos de interesse e impedindo situações que configure competição imperfeita, prática anticompetitiva ou formação de estrutura cartelizada que constituam infração de ordem econômica (Brasil, 2001).

Conforme Nascimento (2014), a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), criada pela Lei nº 11.182 de 2005, é uma autarquia federal responsável por regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária brasileiras, homologando aeronaves e componentes da indústria aeronáutica nacional, elaborando estudos e pesquisas relacionados ao setor, fiscalizando escolas de aviação, entidades aerodesportivas e empresas de aviação geral, de manutenção, de serviços auxiliares, de táxi aéreo, além de manter o registro de todas as aeronaves civis brasileiras. Sua atuação regulatória está organizada em dois segmentos: a regulação técnica e a regulação econômica. A regulação técnica visa tutelar, por meio de regulamentos, a garantia da segurança aos passageiros e usuários da aviação civil, enquanto a regulação econômica abarca o monitoramento e as intervenções no mercado do setor aéreo, objetivando o alcance da máxima

eficiência e atuando não somente sobre empresas aéreas, mas também sobre os operadores de aeródromos.

Sobre os estudos anteriores relativos à atuação dos agentes reguladores, destacam-se os achados Nascimento (2014), ao analisar as concessões aeroportuárias sob o paradigma da eficiência, em que o autor ressalta o enfoque legalista do agente regulador, em detrimento do monitoramento de resultados e desempenhos das concessionárias. Profeta, Lirio e Santos (2015), ao discutir características intrínsecas à atuação das agências reguladoras, verifica que, apesar de serem independentes financeira e administrativamente, estas são suscetíveis à influência política e à subordinação orçamentária por conta da nomeação e/ou da indicação de conselheiros pelos governos. Andrade (2019), ao debater sobre a conveniência dos acordos administrativos firmados pelos agentes reguladores com as concessionárias de infraestrutura pública, avalia que mesmo a aplicação de multas elevadas não é suficiente para alcançar a aplicação da norma, sugerindo que os termos de ajustamento de conduta se mostram como alternativas válidas e mais eficientes para a solução de conflitos.

Já Dekvar, Palliyaguru e Oyegoke (2020), ao analisar os impactos dos diferenciais institucionais de PPPs da Austrália e da Índia, reforça que os agentes reguladores são um ingrediente importante para o crescimento do espírito de parceria entre o Poder Concedente e as Concessionárias, e as instituições normativas dependem da absorção não somente das normas, mas também de aspectos específicos relativos ao contexto dos processos de concessão, e que complexidades e incertezas enfrentadas ao longo do ciclo de vida dos projetos devem ser resolvidas por meio de compromissos, colaboração e confiança entre o setor público e o privado.

Além das agências reguladoras, é importante destacar o papel atribuído, no cenário nacional, ao Tribunal de Contas da União (TCU). De acordo com Segundo (2022), o Artigo 71 da Constituição Federal estabelece que o TCU auxiliará o Congresso Nacional no exercício do controle externo, ou seja, nos atos do Poder Executivo, até mesmo praticados pelos entes da administração indireta. Essa competência é exclusiva e não pode ser delegada pelo parlamento por conta do dispositivo constitucional. Dentre as atividades atribuídas ao TCU, destacam-se a elaboração de parecer prévio referente às contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, a fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de capital de que a União participe e a sanção aos responsáveis por ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas.

Em 2018 foi elaborada, sob a justificativa de disposições contidas nas Leis Federais 9.491 de 1997, 13.334 de 2016 e 13.448 de 2017, a Instrução Normativa 81 do TCU, que dispõe sobre os processos de desestatização. Nesse sentido, a instrução determina que o Poder Concedente disponibilize ao tribunal os estudos de viabilidades de minutas do instrumento convocatório dos processos de desestatização e de devoluções amigáveis por meio de Relicitação, de tal forma que todos os processos de desestatização devem ser analisados pelo TCU.

De acordo com Passos (2020), os acordos firmados na forma de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que servem como uma alternativa para solução de conflitos a partir do compromisso da Concessionária em cessar a prática de conduta infratora e, muitas vezes, firmam compromissos adicionais, são submetidas ao crivo do TCU, demonstrando que a atuação dos agentes reguladores no Brasil encontra-se dependente do TCU. Nesse contexto o autor, ao analisar os históricos deste controle externo exercido pelo TCU em relação aos TACs, concluiu que o TCU não possui critérios comuns para realizar a revisão dos TACs firmados entre agências reguladoras e entidades do mercado regulado, voltando as suas análises para a maior sanção a ser aplicada pela agência, e aos meios disponibilizados para fiscalizar e exigir o cumprimento dos acordos. Segundo (2022), por sua vez, analisando os fundamentos jurídicos da competência do TCU na fiscalização dos contratos de concessão, identificou atos normativos do tribunal que extrapolaram as previsões legais e constitucionais, apontando diferenças entre a fiscalização de contratos de concessão de serviços públicos e demais contratos administrativos realizados pelo órgão.

### **2.1.4. Histórico de concessões rodoviárias e aeroportuárias no Brasil**

Apresentado um contexto geral sobre como ocorreu o processo de desestatização no Brasil e no mundo, as diferenças entre privatização, desestatização, concessão e Parceria Público-Privada, a legislação brasileira vigente sobre o tema e o papel dos agentes reguladores nesse processo, a partir deste ponto, será abordado o desenvolvimento do processo de concessões rodoviárias e aeroportuárias no Brasil e o contexto para a promulgação da Lei de Relicitação.

Os primeiros processos de concessão rodoviária no Brasil ocorreram a partir de 1993, englobando os seguintes trechos: BR 101 (Ponte Presidente Costa e Silva), BR 116 (Rio de Janeiro – São Paulo), BR 040 (Juiz de Fora – Rio de Janeiro), BR 116 (Além Paraíba – Teresópolis) BR 290 (Osório – Porto Alegre), BR 116/293/392. Esse processo ficou conhecido como “Primeira Etapa de Concessões”. Esses editais previam o montante de investimento e as obrigações das concessionárias, com prazo de duração entre quinze e vinte e cinco anos, com critério de escolha pela menor tarifa, além de pagamento de outorga à União. A regulação ficou a cargo inicialmente do antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), atual Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e, posteriormente, à ANTT (de Abreu & Silva, 2009).

De acordo com Ferreira et al. (2021), os contratos da primeira etapa não estabeleciam adequadamente as obrigações dos concessionários. Em virtude do momento econômico da realização das concessões, as tarifas desses contratos foram altas, quando comparadas com as etapas seguintes, e com taxas internas de retorno elevadas (em torno de 25% ao ano), que capturaram as instabilidades econômicas, o risco-país e a taxa Selic na ocasião da realização desses processos de licitação.

Em 2007 foi realizada a licitação do segundo lote de concessões rodoviárias, com sete rodovias licitadas: BR 153 (Divisa MG/SP – Divisa SP/PR), BR 116/PR/SC (Curitiba – Divisa SC/RS), BR 393/RJ (Divisa MG/RJ – Entroncamento BR-116 Dutra), BR 101/RJ (Divisa RJ/ES – Ponte Presidente Costa e Silva), BR 116/376/PR – BR 101/SC (Curitiba – Florianópolis). O leilão ocorreu pelo critério de menor tarifa sem pagamento de outorga, com a fixação de uma Tarifa Básica de Pedágio Teto pela ANTT, com base em estudos de viabilidade econômico-financeira (de Abreu & Silva, 2009). As principais diferenças deste processo em relação ao anterior foram a determinação de padrões de qualidade e atendimento associada a penalidades por não atingimento desses padrões ou de obras não executadas, o risco de não obtenção de financiamento exclusivo da concessionária (Ferreira et al., 2021) e a necessidade de comprovação de capacidade econômico-financeira para execução do contrato, com apresentação de garantias de execução do contrato (de Abreu & Silva, 2009). Para Ferreira et al. (2021), a estabilidade econômica do período contribuiu para uma tarifa mais baixa dos contratos, uma vez que a Selic se encontrava em torno de 11% ao ano, e o risco-país em menor patamar.

Em 2013 foi aberta audiência pública para a terceira etapa de concessões rodoviárias federais, com sete rodovias: BR 101 (ES/BA), BR 050 – (GO/MG), BR 060/BR 153/BR 262 (DF-GO-MG), BR 163 (MT), BR 163 (MS), BR 040 (DF/GO/MG), BR 153 (GO-TO). Nesse modelo de contrato, os investimentos estavam concentrados nos cinco primeiros anos de concessão, e o pedágio somente poderia ser cobrado quando 10% das obras estivessem concluídas, com condições de financiamentos que permitiam um grau de alavancagem entre 65% e 80%. A escolha ocorreu pela menor tarifa com deságios agressivos por parte dos interessados (média de 50% de deságio). Os contratos preveem a figura dos fatores “D” e “Q”, incidentes sobre a tarifa de pedágio. O fator “D” prevê descontos percentuais por inexecução ou atrasos, mas com a possibilidade de aumento de tarifa em caso de adiantamento ou inclusões de investimentos, enquanto o fator “Q” incorporava à tarifa de pedágio a medição de qualidade por meio de indicadores (Ferreira et al., 2021).

Dos estudos anteriores relativos ao modelo de concessão rodoviária no Brasil, destacam-se as análises comparativas entre o modelo de concessão adotado no Brasil e os modelos adotados

em outras partes do planeta. Silva, Agnellini, Rodrigues e da Cruz (2020) abordam o modelo de concessão rodoviário no Brasil e na Itália, explorando suas diferenças e similaridades. Nesse sentido eles concluem que as empresas italianas se destacam pela divulgação dos resultados, bem como se diferenciam no acompanhamento de controle e de pedágio, com o modelo italiano baseado no *Price Cap*, em que os planos de preços variam de acordo com as medidas de inflação e a compensação de produtividade, enquanto o modelo brasileiro privilegia a contabilidade regulatória.

Campos Neto, Moreira e Mota (2018) contextualizam a evolução dos sistemas de concessões de rodovias no Brasil, no México, no Chile e na Colômbia, ressaltando medidas equivocadas de México e Colômbia com ações que visavam não provocar ônus fiscais, porém apresentaram resultado contrário. Destacam o êxito do Chile no mecanismo de escolha do vencedor pelo MVPR – Menor Valor Presente Líquido de Receitas - em que o licitante vencedor é o que apresenta o menor valor presente para realizar os investimentos e o custeio necessário para execução do projeto, incluindo a taxa de retorno. O estudo destaca o avanço brasileiro em termos percentuais de concessões de rodovias, mas reforça que grande parte da rede rodoviária ainda não licitada apresenta baixa atratividade para a iniciativa privada. Além disso, o estudo pondera que mecanismos de subsídios cruzados, em que recursos obtidos nos trechos de maior demanda são repassados aos concessionários de trechos de menor fluxo, emitem sinais econômicos equivocados.

Em outra linha de estudo, Bastian-Pinto, Marques, Brandão e Igrejas (2019) realizaram a modelagem de duas políticas públicas distintas para cláusulas de expansão de capacidade em projetos de concessão de rodovias brasileiras sob a abordagem de opções reais, propondo dois mecanismos que permitem à concessionária exercer a opção de expansão de capacidade com prorrogação do prazo de concessão – uma opção em que o prazo seja fixo e ocorra no momento do investimento em expansão da capacidade, e outra opção que é fixa e adicional ao prazo pré-estabelecido de concessão. Os autores concluem que, aplicado esse modelo a um contrato já existente, ambas as opções propostas agregam valor à concessionária e ao governo, quando comparadas com as cláusulas tradicionais de expansão de qualidade.

Ferreira et al. (2021) tratam dos diversos aspectos do setor rodoviário que influenciaram no sucesso ou no insucesso das concessões rodoviárias no Brasil. Nesse sentido os autores destacam a importância de entender a dinâmica dos leilões e as diferentes possibilidades de curva de *capex*, além de riscos associados aos estudos de tráfego e à estrutura tarifária adotada na operação dos ativos para melhor estruturar o *funding* do projeto, além do estabelecimento de regras claras e bem definidas, com uma adequada alocação de riscos e a adoção de mecanismos de mitigação que reduzam as incertezas nos casos mais extremos de término antecipado.

Em relação às concessões de infraestrutura aeroportuária, até 2010, a administração aeroportuária brasileira era tipicamente estatal e centralizada. Aproximadamente 97% do movimento do transporte aéreo regular concentrava-se em aeroportos administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO. Desde então, objetivando-se maior qualidade e eficiência nos serviços prestados, profundas modificações estão sendo implementadas no setor (Nascimento, 2014).

Paiva (2015) discorre que o modelo de concessão de aeroportos no Brasil é ainda incipiente, mas se apresenta como alternativa para a gestão pública sob responsabilidade exclusiva da Infraero. Seu início ocorreu com o leilão para a concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte, realizado em agosto de 2011. O controle do aeroporto foi entregue totalmente à iniciativa privada, com exigência de capital mínimo ente 5% e 10% dos valores investidos e exigência de pagamento de outorga fixa anual (Albuquerque, 2022).

Houve, nos anos seguintes, ainda mais dois leilões de concessão de aeroportos geridos pela Infraero. Em fevereiro de 2012, o Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro em Guarulhos, o Aeroporto Internacional Juscelino Kubitschek em Brasília e o Aeroporto Internacional de Viracopos em Campinas que, em dezembro de 2020, assinou o termo aditivo de contrato de concessão para fins de Relicitação. Em novembro de 2013, foi realizada a terceira rodada de leilões, com o Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, e o Aeroporto

Internacional Antônio Carlos Jobim- Galeão no Rio de Janeiro (Paiva, 2015). Este último assinou, em dezembro de 2022, o termo aditivo de contrato de concessão para fins de Relicitação.

Tanto para os leilões da segunda quanto da terceira rodada, a Infraero manteve 49% de participação nos empreendimentos, e as demais participações foram transferidas aos acionistas privados vencedores do certame, mantida a exigência de capital mínimo da primeira rodada (entre 5% e 10% dos valores investidos), com exigência de pagamento de outorga fixa a ser paga anualmente durante a vigência do contrato e uma outorga variável com base na receita do aeroporto (Albuquerque, 2022). Entre 2014 e 2023, foram realizadas mais quatro rodadas de leilão de aeroportos dos quais nenhum dos ativos concedidos aderiram ao processo de Relicitação.

Em relação aos trabalhos anteriores sobre concessão de infraestrutura aeroportuária, são identificados inúmeros estudos a partir de 2014 com o objetivo de analisar estes modelos de concessão. Nascimento (2014) destaca que, apesar da necessidade de viabilidade destes contratos por meio de financiamentos públicos e da manutenção da responsabilidade estatal em parte dos investimentos a serem realizados, as concessões aeroportuárias se revelam uma alternativa oportuna. Macedo (2015) resalta indícios de melhora operacional nos aeroportos pós-privatização, bem como da qualidade dos serviços. Dalazen (2022), ao analisar os resultados dos últimos nove anos do Aeroporto de Viracopos, também destaca melhorias, verificando que os passageiros apreciam a experiência em instalações do aeroporto por conta da melhora na qualidade do serviço prestado aos usuários, embora a concessionária não tenha atingido parte dos objetivos propostos no contrato de concessão.

Em contraponto, estudos questionam o Poder Concedente manter 49% de participação nos aeroportos, modelo este utilizado no segundo e no terceiro lotes de concessão e deixado de lado a partir do quarto lote de concessões de aeroportos, em 2017 (Albuquerque, 2022). De Paiva (2015) destaca que a manutenção deste percentual de participação implica na manutenção de subsídios cruzados existentes antes da licitação, enquanto Silveira (2018) recomenda avaliar a manutenção desta regra, que ele denomina como “Estrutura Híbrida”. Da Silva (2021) ao investigar a saúde financeira das concessões dos aeroportos de Guarulhos e Brasília, conclui que os resultados financeiros anuais obtidos até então foram insatisfatórios e insuficiente para cobrir os valores de outorga e de investimentos a serem pagos durante as concessões e Damásio (2023) ao analisar as concessões aeroportuárias no Brasil de 2012 a 2019 aponta que houve diminuição da receita da Infraero, além da perda de grande parte da administração dos aeroportos para empresas de capital público estrangeiro.

### ***2.1.5. Relicitação***

#### ***2.1.5.1. Conjuntura econômica precedente à promulgação da lei de Relicitação***

Conforme mencionado anteriormente, os planos de exploração são desenhados considerando eventos futuros, mas quaisquer intempéries não previstas nos contratos de concessão, como um gasto fora do planejado, um atraso em liberação de recursos ou de início de obras, bem como a intervenção de agentes públicos questionando o andamento do contrato de concessão, e a adoção de premissas frustradas na elaboração destes planos de exploração podem acarretar desequilíbrios econômico-financeiros e impactar a operação da concessionária na respectiva infraestrutura.

A partir de 2014, quando as concessões da terceira etapa iniciaram suas operações, o país apresentou forte retração econômica e, entre o primeiro trimestre de 2015 e o segundo trimestre de 2017, o país enfrentou um período de recessão técnica. Conforme Mankiw (2019), o PIB é o indicador econômico mais relevante para acompanhamento de uma economia, pois representa o valor de mercado de todos os bens e serviços produzidos em um país, em um dado período, e a medida de riqueza dessa sociedade. O autor destaca que as recessões muitas vezes são compostas por dois trimestres ou mais de quedas consecutivas do PIB. Em relação ao cenário brasileiro,

verifica-se um cenário de quedas consecutivas partir do Primeiro trimestre de 2015 até o terceiro trimestre de 2017, conforme demonstrado na Figura 2, com a evolução do PIB brasileiro.

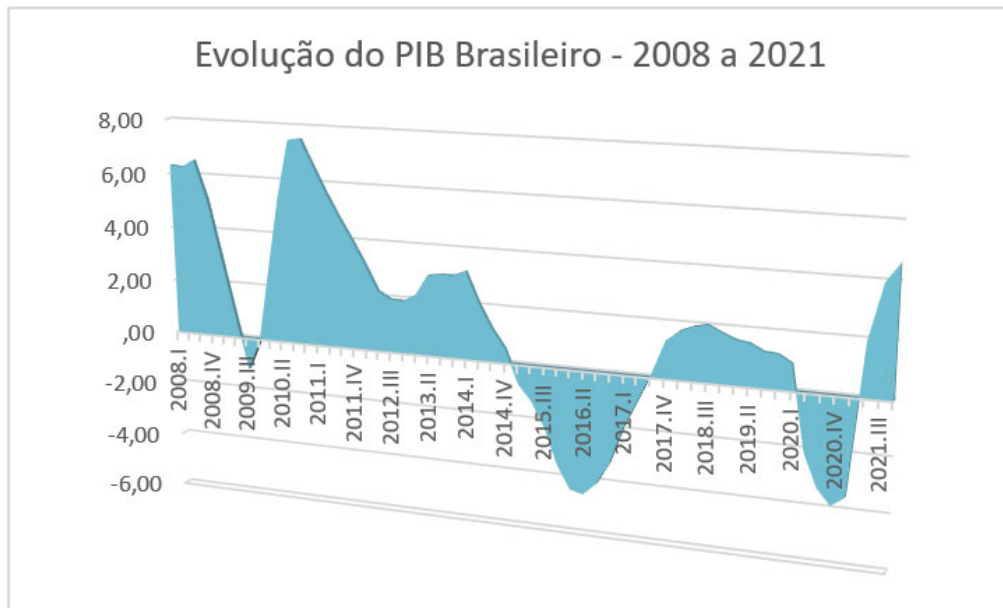


Figura 2 - PIB Brasil de 2008 a 2021

*Nota.* Elaborado pelo autor com base no IBGE

De acordo com Rossi e Mello (2017), em 2015 o governo, para conter a queda da economia, lança mão de uma série de políticas de austeridade econômica. Dentre elas houve um choque monetário com consequente aumento das taxas de juros nas operações de crédito. A taxa média de juros no período foi de 31%. As rodovias da terceira etapa do contrato de concessão rodoviária nesse período inicial trabalharam com a figura do empréstimo-ponte do BNDES, que financiava até 30% da obra com desembolso previsto em até 90 dias após a assinatura do contrato de concessão. A expectativa das concessionárias era que os Empréstimos Ponte se convertessem a financiamento de longo prazo, uma vez que necessitavam de que ao menos 10% das obras previstas no contrato de concessão estivessem concluídas para iniciar a cobrança de pedágio, porém isso não ocorreu para pelo menos três casos (Concebra, Rota do Oeste e Via 040), e os montantes inicialmente previstos para serem liberados não foram, em virtude de troca de governo e da alteração na política pública de investimentos realizada pelo BNDES (Rossi & Mello, 2017).

Ferreira et al. (2021), exemplificam em seu estudo o caso da MSVias que pode ser replicado às demais concessões rodoviárias da terceira etapa. Nesse exemplo é demonstrada a forma como foi desenhada o contrato, com parte substancial dos investimentos (cerca de 90%) prevista para os primeiros anos de concessão, e que dependia fortemente de recursos externos para a realização do projeto, pois ocorre em um período que a geração de caixa tende a ser menos robusta, ou em que a cobrança de pedágio nem mesmo foi iniciada.

Considerando que os financiamentos inicialmente previstos pelo BNDES não foram realizados (Rossi & Mello, 2017), e o fato de que a escolha das concessões da terceira etapa ocorreu pela menor tarifa e com deságios agressivos por parte dos interessados – média de 50% de deságio (Ferreira et al., 2021) –, as concessionárias não cumpriram com os termos do contrato de concessão e com isso foram aplicadas penalidades contratuais, como do fator “D”, sobre as tarifas já reduzidas de pedágio, inviabilizando suas operações.

Com relação às concessões aeroportuárias, os contratos de concessão, diferentemente dos contratos de concessão de rodovias, a escolha ocorreu pelo maior valor de outorga ofertado. As três primeiras etapas de leilões para concessões aeroportuárias ocorreram no período de 2011 a 2013, ocasião em que a evolução do PIB brasileiro, de acordo com a Figura 2, apresentou crescimento entre 2% e 8%, desenhando-se, portanto, um cenário otimista. Albuquerque (2022)

identificou que os aeroportos leiloados na segunda e na terceira rodada foram os que apresentaram maior valor ofertado pelos interessados de outorga mínima, sendo que, para o Aeroporto de Viracopos, o valor vencedor foi de R\$ 3,8 bilhões – 159,75% acima do lance mínimo, de R\$ 1,47 bilhões. Para o Aeroporto do Galeão, o valor vencedor foi de R\$ 19,0 bilhões – 293,92% acima do lance mínimo, de R\$ 4,8 bilhões. Isso sugere a existência de comportamento excessivamente otimista presente nas premissas projetadas tanto pelo Poder Concedente quanto pelos vencedores, ou seja, havia uma expectativa de crescimento exponencial quando da realização do contrato de concessão, o que não se consumou nos períodos subsequentes, corroborando com os achados de Da Silva (2021) citado anteriormente, nos quais os resultados financeiros anuais foram insatisfatórios e insuficiente para cobrir os valores de outorga e de investimentos a serem pagos durante as concessões, tornando as concessionárias inadimplentes com os pagamentos dos valores de outorga.

Até 2017, quando um contrato de concessão não cumpria com suas obrigações, como nos casos citados anteriormente, estavam sujeitos ao processo de caducidade, previsto no Art. 38 da Lei Federal 8.987 de 1995, processo esse movido pelo poder concedente com o objetivo de retomar para si as operações. Os processos de caducidade costumam ser morosos, já que há questões de haveres e deveres que são discutíveis tanto pelo poder concedente quanto pela concessionária. Adicionalmente a retomada da operação pelo poder concedente sem a previsão legal de uma indenização pelas melhorias realizadas tornava inseguro juridicamente o ambiente de negócios, afugentando investidores interessados em investir em projetos de infraestrutura, principalmente em um momento que os entes federativos não dispõem dos recursos necessários para, por si só, conduzir o processo de modernização de suas rodovias, aeroportos e ferrovias.

De acordo com Silveira (2022), das seis concessões rodoviárias da terceira etapa, apenas uma conseguiu seguir com o contrato, enquanto outras cinco tiveram a caducidade declarada pelo poder concedente. Destas, apenas uma foi efetivamente retomada. Pelos motivos acima apresentados, a declaração de caducidade representa um mecanismo falho e limitador ao poder concedente. A ausência de previsão legal estabelecendo diretrizes para um acordo amigável entre as partes, juntamente com os problemas enfrentados, em especial, pelas concessões na execução das obras, construiu um ambiente propício para a formulação da lei de Relicitação.

### **2.1.5.2. Lei de Relicitação**

Costa (2023) cita que, embora houvesse uma tendência crescente na desestatização de alguns serviços públicos e expressivo número de experiências exitosas, alguns projetos sofreram reveses e foram encerrados antes dos prazos inicialmente previstos em contrato sendo que, de acordo com o Banco Mundial, 6,85% dos projetos de infraestrutura na modalidade PPP foram encerrados entre 1984 e 2010. O autor menciona que países, como Reino Unido, Austrália, Coreia do Sul e Espanha, normatizaram essas questões diretamente nos contratos ou por meio de legislação específica, e que, em linhas gerais, a compensação é realizada de acordo com a parte geradora do fato, conforme Tabela 3.

Tabela 3  
Situação X Indenização

Situação	Indenização
Inadimplência pelo governo ou recompra voluntária pelo governo	Parceiro privado deve ser recompensado pela perda do lucro do período restante do contrato.
Descumprimento pelo parceiro privado	Será devolvido ao parceiro privado parte do investimento inicial.
Descumprimentos não oriundo de nenhuma das partes	Perdas financeiras divididas entre os parceiros públicos e privados. Este último deve ser parcialmente compensado pelos prejuízos.

*Nota.* Adaptado de Costa (2023)

Como citado anteriormente, no Brasil a inadimplência oriunda pelo descumprimento do parceiro privado é a caducidade. Os casos em que os descumprimentos são oriundos de fatos alheios ao controle da concessionária podem ser dirimidos pela lei 13.448 de 2017, que prevê o processo de Relicitação, sendo objeto desta os contratos de parceria nos setores rodoviários, ferroviário e aeroportuário, cujas disposições contratuais não estejam sendo atendidas, ou cujos contratados demonstrem incapacidade de adimplir as obrigações contratuais ou financeiras assumidas originalmente.

A Lei de Relicitação estabelece que o órgão ou a entidade competente promoverá estudo técnico de forma precisa, clara e suficiente para subsidiar a Relicitação dos contratos de parceria, visando assegurar sua viabilidade econômico-financeira e operacional. Deve constar no estudo técnico, dentre outros itens, o levantamento da indenização eventualmente devidas ao contratado pelos investimentos em bens reversíveis vinculados ao contrato de parceria realizados e não amortizados e depreciados. A legislação estabelece, também, metodologia para calcular as indenizações, que será disciplinada em ato normativo do órgão ou da entidade competente.

Em agosto de 2019, o decreto lei 9.957 estabeleceu os procedimentos para Relicitação dos contratos de parceria, estabelecendo como diretrizes a continuidade, a regularidade e a eficiência na prestação dos serviços contratados aos usuários; e a transparência, a necessidade e a adequação das decisões dos órgãos e das entidades competentes. O decreto determina que será descontado do valor de indenização calculado pela agência reguladora, dentre outros fatores, o valor excedente da receita tarifária auferida pelo contratado originário em razão de não contabilização do impacto econômico-financeiro do valor da tarifa decorrente de suspensão das obrigações de investimento não essenciais no momento da celebração do termo aditivo.

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que, conforme mencionamos anteriormente, é órgão regulador das atividades de transporte federal e que, dentre suas atribuições, está a implementação de políticas, regulação e supervisão das operações de infraestrutura de transporte exercida pelas concessionárias de rodovia, promulgou em 2019 a resolução 5.869, a qual estabelece a metodologia de cálculo dos valores de indenização relativos aos investimentos vinculados aos bens reversíveis e não depreciados ou amortizados em caso de extinção antecipada de concessões de rodovias federais. Dentre as diretrizes, estabelece, em seu artigo 12, que os valores dos bens indenizáveis serão reajustados pelo IPCA a partir da data em que o ativo estiver disponível para uso, até a data da extinção antecipada do contrato de concessão. A ANAC, nesse mesmo sentido, promulgou a resolução 533 no ano de 2019, regulamentando procedimentos e metodologia para o cálculo dos bens reversíveis e não depreciados em caso de extinção antecipada dos contratos de concessão por Relicitação.

Em relação aos trabalhos científicos anteriores que tratam sobre Relicitação, Oliveira (2018), ao analisar o instituto da Relicitação, afirma que a crise econômica funcionou como um fator importante no desenvolvimento da cultura de consensualidade e negociação no âmbito dos contratos públicos, com o cenário adverso sendo responsável por alterar o contexto de estrutura dos ajustes e provocando reflexos não previstos nessas relações. Já Freitas (2020), ao investigar o regime jurídico-econômico da reversão dos bens no direito brasileiro, considera que os concessionários precificam, com esses mecanismos, riscos e incertezas contratuais, propondo que a indenização seja definida no instrumento contratual. Albuquerque (2022), ao investigar evidências da maldição do vencedor na entrega antecipada de ativos licitados, analisou as licitações dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Galeão, e concluiu que a estruturas dos leilões e as diferentes regras impactaram o perfil dos competidores e os ágios oferecidos durante a disputa, gerando assimetrias que impactaram nos lances oferecidos para as outorgas.

Costa (2023) apresenta um modelo partindo da aplicação da Teoria das Opções Reais – que leva em conta a flexibilidade gerencial na avaliação de ativos reais que não são contempladas por técnicas tradicionais, como o fluxo de caixa descontado, e permite o tratamento do investimento sob incerteza e flexibilidade – para o aprimoramento regulatório da metodologia de cálculo de

indenizações de bens reversíveis em caso de Relicitação, buscando-se chegar ao seu justo valor. Suas análises concluíram que a opção de abandono é afetada sensivelmente pelo desconto aplicado à tarifa base do leilão: quanto maior o deságio, mais interessante se torna a opção de devolução e de extinção prematura do contrato.

## 2.2. Normativo Contábil (NC)

Até aqui, foi abordado como se desenvolveu o processo de desestatização, concessão e Parcerias Público Privadas tanto no Brasil quanto em outras nações, retomando a legislação existente sobre o tema, os agentes estatais envolvidos neste processo, o contexto histórico das concessões rodoviárias e aeroportuárias e a conjuntura econômica brasileira nos últimos 10 anos que culminou no desenvolvimento da lei de Relicitação. O entendimento desse processo é precioso e necessário para refletir adequadamente sobre os efeitos do processo de Relicitação nas demonstrações contábeis, que será apresentado a seguir, compreendendo a estrutura normativa contábil, como se desenvolve, os órgãos que regulam a atividade contábil no Brasil, e os pronunciamentos, interpretações e orientações relativas ao tema.

### 2.2.1. Base e estrutura

De acordo com Martins, Martins e Martins (2007), a normatização contábil passa por um processo constante de evolução, mesmo se mostrando totalmente influenciado pela cultura, pelo pensamento jurídico e pelo poder. Os autores destacam que a normatização contábil era influenciada pela filosofia *code law*, baseada no direito romano, pautado pela normatização extensiva e detalhada sobre todos os direitos e sobre todas as obrigações, exigência do cumprimento de tudo que estiver escrito de forma como está escrito, em que a presença do ato jurídico ou qualquer instrumento nele alicerçado é fundamental, bem como são julgados em função da relação entre os fatos e os fundamentos antes detalhados em lei ou atos por ela previstos. O processo ocorria “de cima para baixo”, em que toda normatização deriva de atos executivos e/ou legislativos (Estado), em que as leis dão às normas contábeis qual órgão governamental tem o poder para tanto (Martins et al., 2007).

O IASB foi criado em 1973, como IASC – *International Accounting Standard Committee*, com o objetivo de desenvolver um conjunto único de normas contábeis de alta qualidade para a utilização global que possibilitasse a comparabilidade das informações. Martins et al. (2007) destacam que o IASB, diferentemente da filosofia *code law*, trabalha com uma filosofia orientada por princípios, em que as normas procuram enfatizar os princípios em detrimento da regra, considerando a primazia da essência econômica sobre a forma legal, em que a substância econômica é mais relevante que regras propriamente ditas. Importante destacar que o IASB não tem poder normativo para obrigar os países a seguir suas normas.

No Brasil a contabilidade é normatizada pela Lei 6.404/76, pelo Código Civil, e por autarquias que regulam a política de Estado em relação às instituições financeiras (Banco Central do Brasil – BACEN), seguradoras e resseguradoras (SUSEP) e mercado de capitais (Comissão de Valores Mobiliários – CVM), entre outras. Em 2007 ocorreu no Brasil o processo de conversão às práticas do IASB, com a promulgação da Lei Federal 11.638, que previa a adoção de um novo modelo de regulação contábil.

Entretanto, de acordo com Costa, Theóphilo e Yamamoto (2012), em 2005 entidades de direito privado, como a ABRASCA – Associação Brasileira das Companhias Abertas, APIMEC NACIONAL – Associação dos Analistas e Profissionais de Investimento do Mercado de Capitais, BOVESPA – Bolsa de Valores de São Paulo, FIPECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras” e IBRACON – Instituto dos Auditores Independentes do Brasil – oficializaram ao CFC – Conselho Federal de Contabilidade a criação do CPC – Comitê de Pronunciamentos Contábeis, criado pela resolução 1.055/05, sendo consideradas três razões para

a sua constituição: (i) convergência internacional das normas contábeis; (ii) centralização na emissão de normas dessa natureza; (iii) representação e processo democrático na produção dessas informações. Em 2007 o CPC, a CVM e o CFC apresentaram o pronunciamento básico CPC-00, ao traduzir o *conceptual framework* elaborado pelo IASB, inaugurando-se no Brasil uma nova postura de apresentação dos conceitos contábeis fundamentais.

Ainda de acordo com Martins et al. (2007), o Comitê de Pronunciamentos Contábeis tem como produto de trabalho três diferentes instrumentos: (i) Pronunciamentos Técnico: que são normas propriamente ditas, mas que não apresentam essa nomenclatura por esses instrumentos serem emitidos pelos órgãos reguladores próprios que aprovam estes instrumentos; (ii) Interpretações: documentos complementares emitidos para quando surgem dúvidas quanto ao efetivo entendimento contido em um pronunciamento; e (iii) Orientações: documentos relativos à assuntos que, pelo seu alcance ou algum outro motivo não devem ser emitidos na forma de pronunciamento técnico ou que exige algum tipo de rapidez. Estes documentos são submetido à audiência pública, com envio para os diversos órgãos interessados privados e governamentais, e sua aprovação obedecerá a diversas etapas do regimento interno do Comitê, dependendo da aprovação final de 2/3 de seus membros (Martins et al., 2007; Costa, 2012).

### **2.2.2. Aspectos contábeis para contrato de concessão**

Os contratos de concessão no Brasil são contabilizados em conformidade com a interpretação técnica ICPC 01 – Contratos de Concessão, correlata à *international financial report interpretation IFRIC 12 – Service Concession Arrangements*. Nesse contexto, de acordo com item 12 a 15 desta interpretação, o concessionário que constrói ou melhora uma infraestrutura para prestar um serviço público, opera e mantém esta durante determinado prazo deve mensurar o ativo de concessão de acordo com o pronunciamento técnico CPC-47 – Receita de Contrato com Clientes, assim como os custos relativos aos serviços de construção e melhoria. Nesse sentido, o ativo intangível é reconhecido na medida em que a concessionária recebe a autorização de cobrar os usuários dos serviços públicos, uma vez que esse direito não constitui direito incondicional de receber caixa, pois está condicionado à utilização do serviço pelo público. Sendo assim, a concessionária reconhece um ativo intangível à luz do pronunciamento técnico CPC 04 – ativos intangíveis – e realiza a amortização pelo prazo da concessão.

Entretanto, de acordo com o item 16 e 17 da interpretação técnica ICPC-01, há um ativo financeiro quando houver um direito incondicional de receber caixa ou outro ativo financeiro do poder concedente por serviços de construção e o poder concedente tem pouca ou nenhuma opção de evitar o pagamento. Nesse caso as disposições contábeis aplicáveis a instrumentos financeiros – pronunciamentos técnicos CPC-48 – instrumentos financeiros, CPC-39 – instrumentos financeiros, mensuração e CPC-40 – instrumentos financeiros, evidenciação – aplicam-se ao ativo de concessão.

O item 18 da interpretação técnica ICPC-01 informa que a natureza da remuneração é determinada de acordo com o contrato e, se o contrato for pago parte como ativo financeiro e parte como ativo intangível, é necessário reconhecer cada componente da remuneração do concessionário separadamente. Com relação às obrigações contratuais, o item 21 orienta que estas devem ser registradas e avaliadas pela melhor estimativa de gastos necessários para liquidar a obrigação presente na data do balanço à luz do pronunciamento CPC 25 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes.

Com relação aos contratos de concessão, é importante mencionar a Interpretação Técnica ICPC-17 (Contratos de Concessão – Evidenciação), correlata às normas internacionais de contabilidade SIC 29). De acordo com este pronunciamento, as concessionárias devem apresentar em suas notas explicativas: (i) descrição do acordo contratual; (ii) termos significativos que possam afetar o montante, o período de ocorrência e a certeza de fluxos de caixa futuros – período de concessão, datas de reajustes de preços, bases sobre as quais os reajustes ou a renegociação serão

determinados, entre outras; (iii) natureza e extensão – quantidade, período de ocorrência ou montante, conforme o caso – de direitos de uso de ativos específicos, obrigações de prestar serviços ou direitos de receber serviços, obrigações para adquirir ou construir itens da infraestrutura da concessão, obrigação de entrega ou direito de receber ativos especificados no final do prazo de concessão, opção de renovação ou de rescisão, e outros direitos e obrigações – grandes manutenções periódicas; (iv) mudanças de contratos ocorridas durante o período; (v) como o contrato de concessão foi classificado.

Em relação aos trabalhos anteriores referentes à interpretação técnica ICPC-01 e ao IFRIC-12, verifica-se uma evolução cronológica dos temas de estudo. Em uma primeira etapa, os estudos levaram em consideração aspectos críticos relacionados às interpretações técnicas ICPC-01 e ao IFRIC-12 e a sua adoção inicial. Andrade e Martins (2009) concluíram que, apesar de a norma objetivar diminuir conflitos de eventos econômicos de contratos de PPPs, ajustes devem acontecer, considerando que a norma foi omissa quanto à mensuração de riscos, enquanto Stafford, Acerete e Stapleton (2010), ao examinarem a contabilização de estradas nos setores público e privado na Espanha e no Reino Unido e as tensões entre pronunciamentos contábeis nacionais, da União Europeia e internacionais, sugerem que o ambiente de negócios influenciou o desenvolvimento de política contábil. Enquanto na Espanha a escolha jurídica prevaleceu, no Reino Unido, o regulador contábil prevaleceu sobre as preocupações políticas. Para Lima (2010), a adoção gerará efeitos relevantes às demonstrações contábeis de empresas brasileiras concessionárias de serviços públicos, alterando a composição da estrutura do ativo, e aumenta significativamente as receitas e os custos, podendo ainda resultar em elevação ou redução de seus lucros.

Em uma segunda etapa, após a implementação, destacaram-se os trabalhos que avaliaram os impactos e efeitos da interpretação técnica. Em relação às análises dos impactos, Pereira (2012) trouxe que a adoção da interpretação técnica ICPC 01 causou impactos relevantes à composição da estrutura do ativo, gerando acréscimos significativos nas receitas e nos custos, podendo provocar variações nos resultados (lucros/prejuízos) das empresas concessionárias de rodovias brasileiras.

Para Scalzer, Beiruth e Reina (2016), ao analisarem os impactos da interpretação técnica ICPC-01 em conjunto com a Lei 12.783/2013 – que estabeleceu o regime de tarifa regulada às concessionárias de serviço público de geração de energia elétrica, alcançadas pela Lei nº 9.074/1995, que optaram por prorrogar o contrato de concessão pelo prazo de 30 anos – houve maior associação entre a classificação de “Empréstimos” e “Recebíveis” anterior à atual legislação e uma forte associação entre a classificação “Disponível para Venda” posterior à legislação. Com isso, posteriormente à lei 12.783/2013, as empresas, possivelmente, buscaram classificar os ativos financeiros como disponíveis para venda e conseqüentemente contabilizá-los pelo valor justo, que tende a aumentar o valor do ativo.

Sobre as análises dos efeitos da interpretação técnica, Brugni, Rodrigues e da Cruz (2012), ao investigarem se as características contábeis da IFRIC 12 e a interpretação técnica ICPC 01 poderiam influenciar de forma significativa a formação de tarifas do setor de energia elétrica no Brasil, concluíram que os resultados apresentados demonstraram que o modelo de tarifação poderia sofrer alterações em função das normas, o que torna uma tarefa difícil e complexa a sua aplicação efetiva no ambiente regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, ao passo que Paris, Rodrigues, da Cruz e Brugni (2012), ao compararem os efeitos esperados, no Brasil e na União Europeia, da adoção da norma, identificaram que a maioria dos respondentes brasileiros se manifestaram positivamente quanto à relevância, e parcialmente em relação à confiabilidade, à comparabilidade e à compreensibilidade esperadas das informações geradas com a aplicação da interpretação, enquanto os respondentes europeus manifestaram expectativas majoritariamente positivas em relação às quatro características.

As preocupações com a forma de apresentação e divulgação nas demonstrações contábeis dos ativos de concessão e de PPPs foram pertinentemente indicadas por Pedro (2012), ao estudar as diferentes formas de contratação das concessões rodoviárias e suas contabilizações, destacando

que havia oportunidades para melhorias na representação contábil dos direitos e obrigações das concessionárias. Nogueira (2016), ao analisar a evidenciação em notas explicativas dos contratos de concessão de rodovias, concluiu que as empresas divulgavam as informações satisfatoriamente e os níveis de evidenciação demonstraram melhoras entre 2011 e 2014, embora nenhuma empresa analisada tenha apresentado evidenciação de todos os itens. Santos e Rodrigues (2021), ao analisarem o nível de cumprimento das companhias listadas na B3 no âmbito das divulgações relacionadas à interpretação técnica ICPC 17 – Contratos de concessão: Evidenciação e à orientação técnica OCPC 05 – Contratos de Concessão –, e os possíveis determinantes do nível de evidenciação no ano de 2020, verificou que, em média, as empresas divulgam 67% das informações requeridas.

A partir de 2016, surgem os estudos voltados à análise dos ativos pelo Poder Concedente, na esteira da adoção dos *IPSASs – International Public Sector Accounting Standards* pelas empresas públicas. De Rezende Salgado, Wilbert e de Lima (2016), ao verificarem os registros das rodovias federais objeto de contratos de concessão, identificaram que, nos balanços públicos, esses ativos não estão adequadamente registrados. Isso evidencia que esses ativos, de responsabilidade do governo federal brasileiro, se enquadram na definição de ativos órfãos, ao passo que Matos e Gonçalves (2020) buscaram identificar e discutir, sob o aspecto teórico, os avanços, limitações e perspectivas apontados por pesquisas internacionais para melhorar a prestação de contas e os aspectos de avaliação das PPPs. Os achados revelaram a importância da contabilidade pública em mensurar as consequências financeiras e sociais que a responsabilidade compartilhada das PPPs pode causar, defendendo o interesse público e as relações democráticas.

Guimarães (2018), ao analisar os possíveis impactos causados pela adoção da NBC TSP 05 – Contratos de Concessão de Serviços Públicos pelo Poder Concedente – na composição do Grupo Ativo das Entidades Públicas concedentes de rodovias federais, destacando-se o aspecto do reconhecimento e da evidenciação do ativo de concessão, constatou que a infraestrutura de concessão não é reconhecida pela Autarquia concedente, no caso a ANTT. Silva (2021) realizou análise semelhante aos ativos de concessão aeroportuária e concluiu que, enquanto as entidades concessionárias refletem devidamente o registro contábil dos contratos de concessão firmados, o poder concedente no setor aeroportuário brasileiro não vem atendendo ao disposto nos padrões contábeis a eles aplicados – NBC TSP 5/ IPSAS 32.

Outra linha de análise explorada pelos pesquisadores sobre o tema refere-se à análise de desempenho das empresas concessionárias de energia. Gomes e Formigoni (2017), ao analisarem se houve alteração na fonte de informações utilizadas como base para tomada de decisões gerenciais pelos gestores das empresas de transmissão de energia elétrica após a adoção da interpretação técnica ICPC 01, concluíram que a interpretação não trouxe alterações na fonte de informações para os gestores. Desse modo, as informações utilizadas para tomada de decisões provêm de normas regulatórias, e nenhuma decisão é tomada a partir de normas societárias. Santos (2021) investigou a previsibilidade do fluxo de caixa de empresas concessionárias de serviços públicos, confirmando a hipótese de que os fluxos de caixa operacionais das concessionárias são mais previsíveis, mas quando combinados estes com *accruals*, não foi possível confirmar a hipótese de pesquisa.

Jesus (2022), ao analisar a situação financeira e econômica das empresas concessionárias de rodovia por meio de indicadores de liquidez, rentabilidade e endividamento, demonstrando os efeitos no desempenho com base nos resultados antes e durante a pandemia de Covid-19, comparando o desempenho das concessionárias entre si e sua evolução no período, concluiu que as empresas concessionárias de rodovias não foram muito afetadas pelos efeitos da pandemia de Covid-19. Contudo, apresentam uma situação financeira e econômica insatisfatória, com baixa liquidez, rentabilidade deficiente, com baixa geração de resultados efetivos e alavancagem financeira moderada.

### **2.2.3. Aspectos contábeis a serem considerados no processo de Relicitação relativos aos ativos intangíveis e ativos financeiros**

Conforme mencionado anteriormente, as concessionárias reconhecem como ativo intangível os investimentos realizados na concessão, e amortizam de acordo com a curva de demanda – pronunciamentos técnicos CPC-04 – ativo intangível, e CPC-47 – Receita de Contrato com Clientes, e interpretação técnica ICPC-01 – Contratos de Concessão – uma vez que os valores das obras e dos serviços realizados na infraestrutura são cobrados dos usuários.

Da Cruz, Silva e Rodrigues (2009), ao analisarem os efeitos da adoção inicial da Interpretação IFRIC 12, destacam que anteriormente os ativos de concessão eram registrados no ativo imobilizado das concessionárias, entretanto a referida interpretação técnica justifica que o contrato de concessão não transfere o direito de controlar o uso da infraestrutura pública para a empresa concessionária, mas sim uma permissão do poder concedente para a empresa concessionária operar a infraestrutura pública com o objetivo de prover o serviço público no lugar do poder concedente. Ou seja, não é uma infraestrutura de serviço público que ele constrói ou melhora. Nesse sentido o ativo deve ser reconhecido pela empresa concessionária no intangível, visto que há expectativa de este ser recuperado por meio dos serviços que serão prestados.

De acordo com o pronunciamento técnico CPC-04, um ativo intangível satisfaz os critérios de identificação quando for separável, ou seja, poderá ser vendido, transferido, licenciado, alugado ou trocado, individualmente ou junto com um contrato, ativo ou passivo relacionado, independentemente da intenção de uso da entidade, e resultar de direitos contratuais ou outros direitos legais, e de tais direitos serem transferíveis ou separáveis da entidade ou de outros direitos e obrigações (Kloeppel, Zittei e Klann, 2013) . Alguns estudos destacam a dificuldade na identificação dos benefícios econômicos dos ativos intangíveis. Para Lima, Rogo e Pasqual (2012), a probabilidade de realização de benefício futuro de um ativo intangível representa um grau de incerteza de recebimento pela entidade dos benefícios que serão gerados por esses ativos, devido a sua natureza incorpórea, ou seja, um ativo identificável sem substância física. Para dos Santos (2015), os ativos intangíveis possuem natureza complexa em parte pela dificuldade de definição e pela incerteza a respeito da mensuração de seus valores estimados de suas vidas úteis.

Considerando o grau de incertezas referente à recuperabilidade dos ativos intangíveis, o pronunciamento técnico CPC-01 – Redução do Valor Recuperável de Ativos em seu tópico 10 determina que, independentemente da existência de indicativo de redução do valor recuperável (teste de *impairment*), a entidade deve testar anualmente a redução do valor recuperável de um ativo intangível com vida útil indefinida. Contudo, Ferreira e Martins (2015) destacam que a lista dos ativos que devem ser testados trazidas pelo referido pronunciamento técnico não é exaustiva, e sim exemplificativa, e normalmente as empresas, quando não há outras evidências, realizam anualmente o teste de *impairment*, mesmo para ativos com vida útil definida.

Para o cálculo de *impairment*, a empresa concessionária calcula o valor em uso do ativo estimando as futuras entradas e saídas de caixa decorrente de uso contínuo do ativo, aplicando a taxa de desconto mais adequada aos fluxos de caixa estimados, de forma que se obtenha o seu valor presente (Ferreira & Martins, 2015). Caso o valor contábil seja inferior ao valor recuperável, uma perda por desvalorização deverá ser reconhecida em conta redutora do ativo que a originou, em contrapartida ao resultado.

Em relação aos ativos financeiros, estes são representados por dinheiro ou direitos que possuem quantias das quais se espera benefícios futuros (Kloeppel et al., 2013). Para Zanola e Silva (2017), a liquidez de um ativo pode ser definida como a capacidade de transformação de um ativo em outro ativo instantaneamente. Para Politelo, Kaveski e Klann (2014), um instrumento financeiro é qualquer contrato que dê origem a um ativo financeiro ou um instrumento patrimonial para outra entidade, e a sua velocidade de transformação e manutenção de valor influencia na gestão da liquidez e na percepção de seu valor.

O pronunciamento técnico CPC-48 – Instrumentos Financeiros –, item 1.1, tem o objetivo de estabelecer princípios para os relatórios financeiros de ativos financeiros e passivos financeiros, devendo apresentar informações pertinentes e úteis aos usuários de demonstrações contábeis para a sua avaliação dos valores, época e incertezas dos fluxos de caixa contratuais. Este mesmo pronunciamento, no item 4.1.1, determina que a entidade deve classificar ativos financeiros – seja por custo amortizado, valor justo ou avaliado por outros resultados abrangentes – com base tanto no modelo de negócios da entidade quanto na característica de fluxo de caixa contratual do ativo financeiro. Os itens 4.1.2 a 4.1.4 apontam, em linhas gerais, dois pontos essenciais para mensuração do ativo financeiro: (i) manter ativos financeiros com objetivo de receber fluxos de caixa contratuais ou venda de ativo financeiro (ii) os termos do ativo financeiro originarem, em datas específicas, fluxos de caixa que constituam pagamento de principal e juros.

Para que as entidades apresentem informações mais aderentes a sua realidade, foi introduzido pela lei 11.638 de 2007 a figura do valor justo, pelo qual um ativo poderia ser trocado, ou um passivo liquidado, entre partes que possuem conhecimento do negócio e interesse em realizá-lo, em uma transação em que não há favorecidos. Nesse sentido o valor justo surge como alternativa ao custo histórico, melhorando a informação divulgada aos usuários, uma vez que este não reflete o real valor de liquidação dos ativos e passivos (Politelo et al., 2014). De acordo com Moura e Dantas (2015), a finalidade do valor justo é apresentar aos usuários a informação cada vez mais próxima da realidade econômica, pois o valor justo incorpora informações atualizadas em relação às condições e expectativas de mercado, fornecendo uma base confiável para a previsão de valores.

Considerando, com base na teoria da contabilidade, as atribuições relativas aos ativos intangíveis e aos ativos financeiros, retomando o tema de estudo relativo ao tratamento contábil para os ativos de concessão das empresas que aderiram ao processo de Relicitação, com a assinatura do termo aditivo ao contrato de concessão que prevê a devolução amigável, as concessionárias se viram diante dos seguintes dilemas:

### ***2.2.3.1. Mensuração dos ativos de concessão como Ativo Financeiro***

Ao aderir à devolução amigável do ativo, não faria sentido manter o ativo intangível registrado à luz do pronunciamento técnico CPC-04 – Ativo Intangível, pelo menos a sua totalidade, uma vez que a expectativa não é de recuperação dos investimentos realizados mediante cobrança de pedágio aos usuários, e sim do recebimento da indenização. A orientação técnica OCPC-05 – Contrato de Concessão –, em seus itens 16 a 23, trata, dentre outros temas, dos modelos de ativo intangível e de ativo financeiro dos contratos de concessão. Em seu item 19, discorre sobre um modelo híbrido do contrato de concessão, em que parte do contrato é remunerado pelos usuários do serviço público, e parte pelo poder concedente seja com base na previsão contratual à indenização ao final da concessão, ou complementação de receita no seu decorrer. Os itens 21 a 23 determinam como devem ser reconhecidos os valores de indenização, com base no entendimento do funcionamento do mecanismo de remuneração, recomendando a classificação deste como recebível e, por ser parte intrínseca do negócio, recomenda-se apresentar a remuneração do ativo financeiro como receita da operação.

Sendo assim, a partir da assinatura do termo aditivo de contrato de concessão, a concessionária, se assim entender, poderá analisar os mecanismos contratuais em conjunto com a legislação vigente sobre o tema e, podendo transferir para ativo financeiro, de acordo com o pronunciamento técnico CPC-48 e orientação técnica OCPC-05, parcela do ativo intangível a ser indenizada, uma vez que tanto a ANAC como a ANTT possuem resoluções para o cálculo dos bens reversíveis não amortizados, mantendo apenas no ativo intangível o montante relativo ao novo prazo de concessão determinado no termo aditivo de contrato de concessão para fins de Relicitação.

É importante destacar que o advento da indenização disposto na interpretação técnica ICPC-01 e na orientação técnica OCPC-05 explica-se quando analisados os modelos de concessões e PPPs com incentivo de compartilhamento de riscos com uma garantia de demanda mínima ou receita mínima como forma de estimular a atratividade para concessões/PPP com baixo valor presente líquido, e que o Poder Concedente se compromete a indenizar a concessionária caso a demanda ou a receita fiquem abaixo do nível pré-estabelecido (Costa, 2023). Esse modelo é aplicado em países, como China, Estados Unidos e Brasil, na Linha 4 Amarela do Metrô de São Paulo e na Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.

### ***2.2.3.2. Ativo de concessão registrado como Ativo Intangível***

No entanto, há inúmeras incertezas presentes nos termos aditivos dos contratos de concessão firmados, como a não definição do valor a ser indenizado, uma vez que há outras etapas que devem ser cumpridas no processo, e a revisão dos bens reversíveis e não depreciados por uma auditoria independente. Nesse sentido as organizações podem se balizar no pronunciamento técnico CPC-25 – Provisões, Passivos contingentes e Ativos Contingentes – em virtude da incerteza quanto ao valor a ser indenizado e à data específica do pagamento, e optar pela transferência do ativo intangível para ativo financeiro quando vislumbrar um melhor cenário de recebimento da indenização – seja após a conclusão da auditoria dos valores dos referidos bens reversíveis não depreciados, seja até mesmo na ocasião da definição do valor de indenização caso empresa concessionária esteja de acordo com os valores, do contrário a concessionária poderá recorrer à justiça, por meio de um processo de arbitragem nos casos dos contratos de concessão, ou seja, as concessionárias podem aguardar até a conclusão desta revisão para, de fato, reconhecer o valor da indenização como ativo financeiro em virtude das incertezas apresentadas.

### ***2.2.4. Tratamento contábil***

Rocha e Marques (2023) citam as renegociações esperadas nos contratos de concessão, dada a natureza incompleta dos contratos e de previsão *ex-ante* de todas as contingências contratuais que podem afetar o acordo no longo prazo. Nesse sentido, considerando que tanto a renegociação quanto a devolução amigável são de natureza indenizatória, cabe ao profissional contábil analisar, com base nas informações disponíveis, como devem ser refletidos esses efeitos nas demonstrações contábeis.

Considerando a legislação vigente em conjunto com os termos aditivos do contrato de concessão e os normativos contábeis, há duas possibilidades para as concessionárias avaliarem o ativo de concessão: manter o registro contábil do ativo intangível, ou transferir o ativo intangível para o ativo financeiro. Dessa forma, o estudo propõe um modelo de análise com o objetivo de auxiliar os gestores privados das concessionárias e seus controladores, bem como este modelo será utilizado na análise dos dados coletados das concessionárias. Nesse sentido, a escolha contábil deve ser pautada com base nas respostas aos questionamentos propostos na Figura 3. Esta figura propõe uma árvore de decisão para o tratamento contábil a ser empregado aos ativos de concessão em processos de Relicitação, e compõe um produto tecnológico que será disponibilizado no site do mestrado da FIPECAFI após o depósito da dissertação.

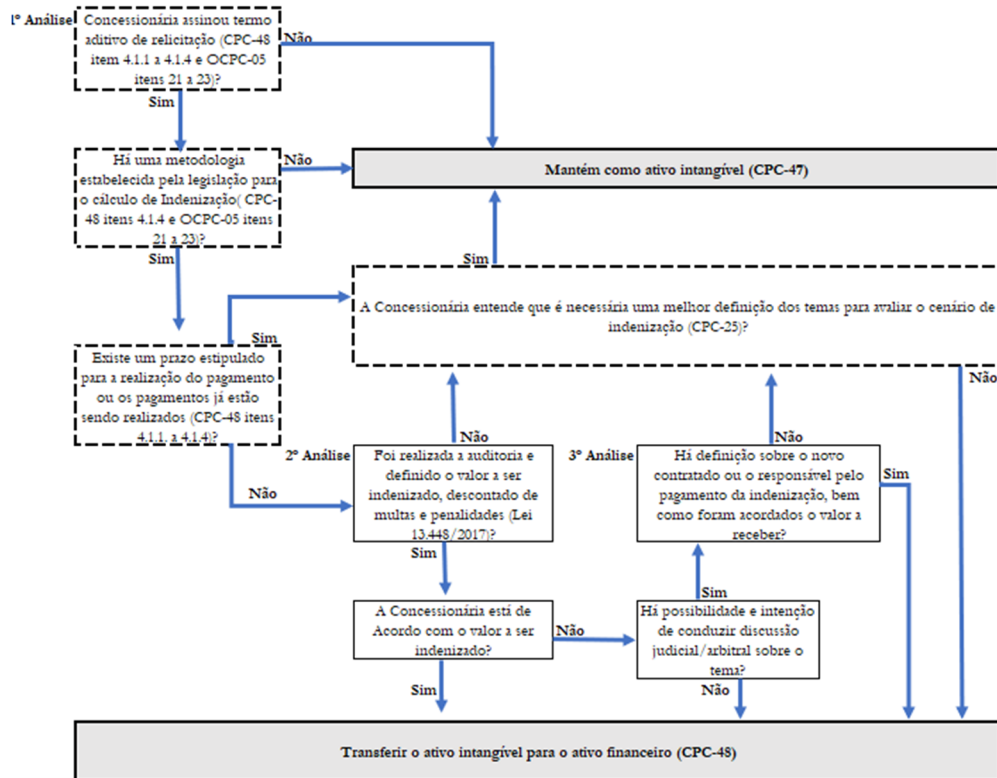


Figura 3 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado pelas empresas concessionárias aos ativos de concessões em processo de Relicitação

Nota. Elaborado pelo autor

Analisando a figura 3, observa-se que a árvore de decisão é dividida em três análises distintas. Uma a partir da primeira questão que, tendo em vista que o objeto do estudo é analisar as escolhas contábeis adotadas pelos contratos de concessão que aderiram ao processo de Relicitação, considera-se a resposta afirmativa. Com relação à metodologia estabelecida pela legislação para o cálculo da indenização, embora a legislação determine que a indenização deva ser calculada com base no valor dos bens reversíveis não depreciados, cada agente regulador é responsável por estabelecer uma metodologia de cálculo. A partir do momento em que há definição de uma metodologia para o cálculo da indenização, mesmo que a auditoria ainda não tenha sido realizada, a concessionária tem a sua disposição suporte necessário para mensurar o valor de indenização.

Em seguida deve ser avaliado se há um prazo estipulado, ou seja, uma data específica para o pagamento, ou se o pagamento já está sendo realizado. A partir desse momento, compreende-se que a administração pode ter em mãos as informações necessárias para determinar o tratamento contábil a ser aplicado ao ativo de concessão, visto que os aspectos destacados nos itens 4.1.2 e 4.1.4. do pronunciamento técnico CPC-48 – instrumentos financeiros – relativos à liquidez do valor da indenização, encontram-se presentes se houver prazo, data ou mecanismo de pagamento previsto no termo aditivo.

Em uma segunda análise, verifica-se se foi realizada auditoria e se foi definido o valor a ser indenizado, descontando as multas e penalidades. Essa análise será realizada para os casos em que não houver definição de prazo estipulado para pagamento ou os pagamentos não estejam sendo realizados. Caso tenha sido realizada a auditoria, a empresa concessionária avaliará se está de acordo o valor a ser indenizado. Caso esteja de acordo, deverá transferir o ativo intangível para o ativo financeiro. Caso não esteja de acordo, a concessionária poderá conduzir discussão judicial ou arbitral sobre o tema. Se não conduzir a discussão, deverá transferir o ativo de concessão para o

ativo financeiro, e se houver intenção de conduzir discussão judicial ou arbitral, deverá ser avaliado se há a definição do novo contratado ou o responsável pelo pagamento da indenização.

A definição do novo contratado consideramos como uma terceira análise, uma vez que o processo de auditoria pode não ter acontecido até a definição do novo concessionário. Nessa etapa se define quem irá assumir a concessão em processo de Relicitação, quem realizará os pagamentos e como serão realizados os pagamentos, ou seja, a concessionária em processo de Relicitação deixará a operação e terá direito apenas à indenização e deverá transferir o ativo intangível para o ativo financeiro, independentemente de discussões arbitrais sobre o tema em andamento ou se o levantamento da auditoria não tiver ocorrido.

Os estudos na área contábil referentes à Relicitação no Brasil são recentes. Linder (2023) analisou a metodologia adotada pelo Brasil em comparação à aplicada pela Colômbia e propõe que Brasil avalie adotar o modelo colombiano, baseado em critérios de contabilidade regulatória, em vez da adoção do custo histórico como base para indenização. O presente estudo, ao identificar e analisar o tratamento contábil empregado pelas empresas concessionárias abrangidas pela lei de Relicitação após a assinatura de aditivos contratuais, aborda uma temática até o momento não contemplada nos estudos relativos à Relicitação e à indenização de bens reversíveis não depreciados, contribuindo para a discussão acerca do tratamento contábil apropriado ao tema e de eventuais melhorias no processo a serem avaliadas pelos reguladores contábeis.

### **3. MÉTODOS**

#### **3.1. Tipo de pesquisa**

O tipo de pesquisa é caracterizado como exploratória quanto aos seus objetivos, por ser um estudo preliminar cujo objetivo é familiarizar-se com o fenômeno que é investigado, e permite definir o problema de pesquisa e formular os pressupostos com maior precisão, a escolha da técnica mais adequada para a pesquisa, bem como a decisão sobre as questões que necessitam de maior ênfase e investigação detalhada (Theodorson & Theodorson, 1970).

Quanto aos procedimentos, é uma pesquisa documental, utilizando-se de materiais que não receberam um tratamento analítico (Gil, 2008). Serão analisadas as demonstrações financeiras e os termos aditivos contratuais das empresas selecionadas.

Em relação à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois não se preocupa com a representatividade numérica, mas sim com a compreensão de seu objeto (Diez & Horn, 2013).

#### **3.2. População e Amostra da Pesquisa**

Foram analisadas as demonstrações financeiras e os termos aditivos das empresas concessionárias federais que assinaram termo aditivo de contrato de concessão para fins de Relicitação, nos termos da lei 13.448 de 2017 e do decreto-lei 9.957 de 2019, até 12 de dezembro de 2023.

#### **3.3. Coleta de Dados**

Nesta dissertação, os dados foram coletados diretamente das demonstrações financeiras e dos termos aditivos contratuais. A relação de concessões que assinaram o termo aditivo de contrato de concessão para fins de Relicitação foi obtida no site <https://www.ppi.gov.br/projetos/>, constantes na listagem de projetos em andamento na área de Transportes e selecionados os projetos marcados como “Relicitação”. A partir deste levantamento, foram coletados os termos aditivos dos contratos de concessão para fins de Relicitação e, identificadas as concessões responsáveis pelos contratos em Relicitação, foram coletadas as demonstrações financeiras diretamente do site de relação com investidores das companhias ou de sua controladora disponíveis.

Nos termos aditivos aos contratos de concessão, foram identificados o prazo remanescente ao contrato de concessão, eventuais obrigações de obras e manutenção previstas no aditivo contratual, se havia definição do valor a ser indenizado, do prazo a ser indenizado ou da forma como ocorrerá essa indenização, bem como outros direitos e obrigações atreladas ao contrato original.

#### **3.4. Análise de dados**

Para atingir os objetivos específicos, foi aplicada a árvore de decisão das escolhas contábeis para avaliação dos ativos de concessões em processo de Relicitação (Árvore de decisão). Pretende-se atingir os objetivos traçados no estudo conforme Figura 4:



**Objetivos C e D - Mapear o tratamento contábil empregado pelas empresas concessionárias para avaliação dos ativos de concessão.**

De acordo com a árvore de decisão, as concessionárias estão diante de dois tratamentos contábeis: (i) manter o registro do ativo intangível; (ii) transferir o ativo intangível para o ativo financeiro. Foram examinadas as demonstrações contábeis para avaliar como estão apresentados os ativos de concessão e qual dos tratamentos contábeis foi empregado por cada concessionária.

**Objetivo E - verificar a aderência ao normativo contábil com o tratamento contábil empregado pelas empresas concessionárias aos ativos de concessão.**

A aderência do tratamento contábil empregado ao normativo contábil foi analisada por meio da revisão da árvore de decisão de cada concessionária. Nesse sentido foram verificados se os tratamentos contábeis empregados encontram aderência com o normativo e se havia aspectos não refletidos nas demonstrações financeiras presentes nos aditivos contratuais.



## 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1. Identificação das concessionárias que assinaram termo aditivo de devolução amigável

De acordo com o decreto lei 9.957/2019, o requerimento de Relicitação é processado e analisado preliminarmente pelo agente regulador competente que se manifestará sobre a viabilidade técnica e jurídica do requerimento, em observância à lei 13.448 – Lei de Relicitação. Após essa manifestação, o processo é remetido ao Ministério da Infraestrutura (Mínfra), que deverá manifestar-se sobre a compatibilidade do requerimento com o escopo da política pública formulada para o setor e, instruída a manifestação do agente regulador e do Mínfra, será submetida à deliberação do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI) que opinará previamente à deliberação da Presidência da República quanto à conveniência e à oportunidade da Relicitação e sobre a qualificação do empreendimento no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI).

Nesse sentido, considerando que os empreendimentos qualificados para Relicitação foram incluídos no PPI, foi realizado acesso ao site do PPI (<https://www.ppi.gov.br/projetos/>) em 12 de dezembro de 2023, com o objetivo de verificar quais projetos estão em andamento e verificar se seria possível identificar a listagem de projetos que aderiram ao processo de Relicitação, sendo obtida a listagem de acordo com a Tabela 4:

Tabela 4

Relação de projetos em andamento do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)

<b>Projeto</b>	<b>Setor</b>	<b>Projeto</b>	<b>Setor</b>
8ª Rodada de Concessões Aeroportuárias – Aeroporto de Santos Dumont/RJ	Transportes	MAC12 – Terminal de granéis líquidos no Porto de Macció/AL	Transportes
8ª Rodada de Concessões Aeroportuárias – Aeroporto do Galeão/RJ (relicitação)	Transportes	Malha Oeste (relicitação)	Transportes
Aeroporto Internacional Aluizio Alves (ASGA), em São Gonçalo do Amarante/RN (relicitação)	Transportes	MUC03 – Terminal de Granel Sólido do Porto do Mucuripe/CE	Transportes
Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas/SP (relicitação)	Transportes	MUC59 – movimentação e armazenagem de granel líquido – Porto de Mucuripe/CE	Transportes
Apoio ao licenciamento ambiental da BR 135/MG (trecho entre Manga/MG e Itacarambi/MG)	Transportes	PAR03 – granéis sólidos minerais Porto de Paranaguá/PR	Transportes
Apoio ao Licenciamento Ambiental da BR-080/MT	Transportes	PAR09 – movimentação e armazenagem de granel vegetal – Porto de Paranaguá/PR	Transportes
Apoio ao licenciamento ambiental da BR-174/MT/RO	Transportes	PAR14 – movimentação e armazenagem de granel vegetal – Porto de Paranaguá/PR	Transportes
Apoio ao licenciamento ambiental da Rodovia BR-158/MT	Transportes	PAR15 – movimentação e armazenagem de granel vegetal – Porto de Paranaguá/PR	Transportes
Apoio ao Licenciamento Ambiental da Rodovia BR-242/MT	Transportes	PAR50 – Arrendamento de terminal de granéis líquidos no porto de Paranaguá/PR	Transportes
Apoio ao Licenciamento da BR-135/BA/MG	Transportes	POA01 – Movimentação e armazenagem de granéis sólidos vegetais no porto de Porto Alegre/RS	Transportes

Apoio ao licenciamento da BR-235/PE	Transportes	POA11 – Terminal para movimentação e armazenagem de granéis sólidos vegetais no Porto Organizado de Porto Alegre/RS	Transportes
BR 040/RJ/MG – Rio de Janeiro a Juiz de Fora	Transportes	Porto de São Sebastião	Transportes
BR-040/GO/MG (relicitação)	Transportes	Porto Organizado de Itajaí/SC	Transportes
BR-040/MG – Belo Horizonte a Juiz de Fora	Transportes	Porto Organizado de Santos	Transportes
BR-060/153/040/DF/GO (relicitação)	Transportes	PPP aeroporto regional no Amazonas – Barcelos	Transportes
BR-101/ES/BA (relicitação)	Transportes	PPP aeroporto regional no Amazonas – Carauari	Transportes
BR-101/RJ (relicitação)	Transportes	PPP aeroporto regional no Amazonas – Coari	Transportes
BR-135/316/MA	Transportes	PPP aeroporto regional no Amazonas – Eirunepé	Transportes
BR-153/262/GO/MG (relicitação)	Transportes	PPP aeroporto regional no Amazonas – Lábrea	Transportes
BR-158/155/MT/PA	Transportes	PPP aeroporto regional no Amazonas – Maués	Transportes
BR-163/267/MS (relicitação)	Transportes	PPP aeroporto regional no Amazonas – Parintins	Transportes
BR-262/MG (relicitação)	Transportes	PPP aeroporto regional no Amazonas – São Gabriel da Cachoeira	Transportes
BR-381/MG	Transportes	RDJ06 – Movimentação e Armazenagem de granel líquido do Porto do Rio de Janeiro/RJ	Transportes
Canal de Acesso Aquaviário aos Portos de Paranaguá e Antonina/PR	Transportes	RDJ06A – Movimentação e Armazenagem de granel líquido do Porto do Rio de Janeiro/RJ	Transportes
CODEBA e Portos Organizados de Salvador, Aratu-Candeias e Ilhéus	Transportes	RIG71 – granéis sólidos vegetais no Porto Organizado de Rio Grande/RS	Transportes
EF-277 – Estrada de Ferro Paraná Oeste – Ferroeste	Transportes	Rodovias de Santa Catarina	Transportes
EF-354 – Ferrovia de Integração Centro-Oeste (Trecho Mara Rosa/GO até Água Boa/MT)	Transportes	Rodovias Integradas do Paraná – lote 1	Transportes
Estudos para concessão de 1.600 km de rodovias	Transportes	Rodovias Integradas do Paraná – lote 2	Transportes
Ferrovia Centro Atlântico S.A. – FCA	Transportes	Rodovias Integradas do Paraná – lote 3	Transportes
Ferrovia EF-170/MT/PA (Ferrogrão)	Transportes	Rodovias Integradas do Paraná – lote 4	Transportes
FIOL 2 (trecho Caetité/BA – Barreiras/BA)	Transportes	Rodovias Integradas do Paraná – lote 5	Transportes
FIOL 3 (trecho Barreiras/BA – Figueirópolis/TO)	Transportes	Rodovias Integradas do Paraná – lote 6	Transportes
Hidrovia de Lagoa Mirim e do Canal de São Gonçalo/RS	Transportes	Rumo – Malha Sul	Transportes
ILH01 – terminal múltiplo uso no Porto de Ilhéus/BA (granéis vegetais, sólidos minerais, carga e passageiros)	Transportes	SFS201 – terminal para movimentação e armazenagem de carga geral no Porto de São Francisco do Sul/SC	Transportes
IQI14 – Terminal de Granéis Líquidos Combustíveis do Porto de Itaquí/MA	Transportes	SSD04 – Terminal de contêiner e carga geral no Porto de Salvador/BA	Transportes
ITG02 – movimentação e armazenagem de granéis sólidos minerais no Porto Organizado de Itaguai/RJ	Transportes	STS08 – Terminal de Granéis Líquidos e Gasosos no Porto de Santos	Transportes

ITG03 – terminal para armazenagem de granéis minerais sólidos – Porto de Itaguaí/RJ	Transportes	STS10 – movimentação e armazenagem de cargas containerizadas – Porto de Santos/SP	Transportes
Lotes Centro-Oeste e Norte CN2	Transportes	Terminal Marítimo de Passageiros de Fortaleza/CE	Transportes
Lotes Centro-Oeste e Norte CN3	Transportes	TGSFS (Terminal Graneleiro de São Francisco do Sul) – granéis sólidos vegetais no Porto Organizado de São Francisco do Sul/SC	Transportes
Lotes Centro-Oeste e Norte CN5	Transportes	VDC04 – Terminal para movimentação e armazenagem de granéis sólidos minerais no Porto Organizado de Vila do Conde/PA	Transportes
Lotes Nordeste	Transportes	VDC10 – Arrendamento de terminais de granéis líquidos e sólidos no porto de Vila de Conde/PA	Transportes
Lotes Rio Grande do Sul	Transportes	VDC10A – Terminal para granéis líquidos – Porto de Vila do Conde/PA	Transportes
MAC11 – Terminal de granéis líquidos no Porto de Maceió/AL	Transportes		

*Nota:* Elaborada pelo autor a partir da relação de projetos em andamento no PPI

A partir desta relação, identificamos 87 projetos em andamento no PPI, dos quais 11 referem-se a projetos provenientes de Relicitação, listados na Tabela 5:

Tabela 5

**Projetos em andamento no PPI relativos a contratos qualificados para Relicitação**

<b>Projeto</b>	<b>Setor</b>
8ª Rodada de Concessões Aeroportuárias – Aeroporto do Galeão/RJ (Relicitação)	Transportes
Aeroporto Internacional Aluizio Alves (ASGA), em São Gonçalo do Amarante/RN (Relicitação)	Transportes
Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas/SP (Relicitação)	Transportes
BR-040/GO/MG (Relicitação)	Transportes
BR-060/153/040/DF/GO (Relicitação)	Transportes
BR-101/ES/BA (Relicitação)	Transportes
BR-101/RJ (Relicitação)	Transportes
BR-153/262/GO/MG (Relicitação)	Transportes
BR-163/267/MS (Relicitação)	Transportes
BR-262/MG (Relicitação)	Transportes
Malha Oeste (Relicitação)	Transportes

*Nota:* Elaborada pelo autor

Adicionalmente, foi realizada pesquisa no site do PPI dos projetos concluídos, e verificamos que nenhum deles corresponde a projetos relicitados, de acordo com a Tabela 6:

Tabela 6  
Relação de projetos concluídos - PPI

<b>Projeto</b>	<b>Setor</b>	<b>Subsetor</b>
Direitos Minerários Agrominerais Aveiro/PA	Mineração	Mineração
Direitos Minerários de Caulim em Rio Capim/PA	Mineração	Mineração
Direitos Minerários de Diamante em Santo Inácio/BA	Mineração	Mineração
Direitos Minerários de Fosfato em Miriri (PB/PE)	Mineração	Mineração
Direitos Minerários de Ouro de Natividade/TO	Mineração	Mineração
Iluminação Pública – Barreiras (BA)	Infraestrutura Urbana	Iluminação Pública
Iluminação Pública – Itanhaém (SP)	Infraestrutura Urbana	Iluminação Pública
Iluminação Pública – Ponta Grossa (PR)	Infraestrutura Urbana	Iluminação Pública
Iluminação Pública – Ribeirão Preto (SP)	Infraestrutura Urbana	Iluminação Pública
MAC15 – Terminal de Graneis Sólidos Minerais (especialmente sal) no Porto de Maceió/AL	Transportes	Portos e Terminais Portuários
PAR09 – movimentação e armazenagem de granel vegetal – Porto de Paranaguá/PR	Transportes	Portos e Terminais Portuários
Parque Nacional de Jericoacoara/CE	Meio Ambiente	Parques e Florestas para Visitação
POA01 – Movimentação e armazenagem de graneis sólidos vegetais no porto de Porto Alegre/RS	Transportes	Portos e Terminais Portuários
POA02 – Terminal de Granéis Sólidos no Porto de Porto Alegre/RS	Transportes	Portos e Terminais Portuários
Vale do Jequitai/MG	Infraestrutura Hídrica	Irrigação

*Nota:* Elaborado pelo autor

Dessa forma, retomaram-se os projetos listados na Tabela 5, dos quais foram realizadas buscas junto aos sites das agências reguladoras (ANTT e ANAC), para identificação e coleta dos termos aditivos dos contratos de concessão para fins de Relicitação.

Neste levantamento, identificou-se que o PPI desmembrou em três projetos distintos o contrato de concessão original da BR-060/153/262/DF/GO/MG (Concebra), assim como desmembrou um dos trechos da BR-040 (Via 040), incorporando-o a um dos projetos originários da BR-060/153/262/DF/GO/MG (Concebra). Adicionalmente, o contrato de concessão da BR-101/ES/BA foi assinado em 29 de agosto de 2023 de acordo com fato relevante divulgado por sua controladora, a Ecorodovias. Entretanto, o termo aditivo teve sua vigência postergada em 180 dias, em razão da necessidade de conclusão de cenários possíveis e viáveis à readaptação e à otimização do contrato de concessão nos termos da Portaria nº 848, do Ministério dos Transportes, de 25 de agosto de 2023. Mais adiante abordaremos detalhadamente essa portaria, uma vez que os seus desdobramentos podem impactar as demonstrações financeiras a partir do exercício de 2024.

Em virtude da suspensão temporária do termo aditivo do contrato de concessão para fins de Relicitação da BR-101/ES/BA, a concessão foi excluída das análises do presente estudo. Nesse sentido, concluímos que, em 12 de dezembro de 2023 havia 11 projetos em andamento no PPI provenientes de contratos Relicitados, dos quais dois correspondem a um único contrato em

processo de Relicitação e um dos contratos encontra-se suspenso, totalizando 8 contratos de Relicitação que serão objeto de estudo, conforme Tabela 7:

Tabela 7  
Relação dos trechos em processo de Relicitação

<b>Concessionária</b>	<b>Projeto</b>	<b>Setor</b>	<b>Subgrupo</b>
Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A.	Rodada de Concessões Aeroportuárias – Aeroporto do Galeão/RJ (Relicitação)	Transportes	Aeroporto
Inframerica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A.	Aeroporto Internacional Aluizio Alves (ASGA), em São Gonçalo do Amarante/RN (Relicitação)	Transportes	Aeroporto
Aeroportos Brasil Viracopos - S.A.	Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas/SP (Relicitação)	Transportes	Aeroporto
Concessionária Via 040 S.A.	BR-040/GO/MG (Relicitação)	Transportes	Rodovia
Concebra - Concessionária das Rodovias Central do Brasil S.A.	BR-060/153/262/DF/GO/MG (Relicitação)	Transportes	Rodovia
Autopista Fluminense S.A.	BR-101/RJ (Relicitação)	Transportes	Rodovia
Concessionária de Rodovia Sul Matogrossense S.A.	BR-163/267/MS (Relicitação)	Transportes	Rodovia
Rumo Malha Oeste S/A – RMO	Malha Oeste (Relicitação)	Transportes	Ferrovias

*Nota:* Elaborado pelo autor

#### 4.2. Informações contidas nos termos aditivos dos contratos de concessão

Após o levantamento dos contratos de concessão, foram levantados, nos aditivos contratuais, em uma primeira etapa, a data das assinaturas dos termos aditivos dos contratos de concessão, a vigência dos termos aditivos e a situação contratual até 12 de dezembro de 2023. Em uma segunda etapa, foram levantadas informações sobre a metodologia de indenização dos ativos de concessão, prazo de pagamento, realização dos pagamentos, custos e valores a serem descontados das indenizações (como multas e penalidades), definição dos prazos para realização das auditorias dos bens reversíveis (se houver previsão contratual). Na Tabela 8, estão dispostas informações relativas à vigência dos contratos classificados de acordo com a data da assinatura do termo aditivo de Relicitação – da mais antiga para a mais recente e, na Tabela 9, estão dispostas as informações relativas à metodologia e pagamento da indenização:

Tabela 8

Assinatura do termo aditivo e nova vigência dos contratos de concessão

<b>Contrato</b>	<b>Data Assinatura</b>				<b>Base</b>
	<b>Relicitação</b>	<b>Prazo Inicial</b>	<b>Prazo Final</b>	<b>Prazo Final</b>	
Aeropertos Brasil Viracopos - S.A. (Viracopos)	19/10/2020	16/06/2020	16/06/2024	Resol. CPPI 232/2022	
Inframérica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A. (Inframérica)	20/11/2020	24/08/2020	24/08/2023	Resol. CPPI nº 231/2022	
Concessionária Via 040 S.A. (Via 040)	20/11/2020	13/01/2020	18/02/2024	Resol. CPPI nº 288/2023	
Rumo Malha Oeste S/A (RMO)	19/05/2021	18/03/2021	15/02/2025	3º Termo Aditivo	
Concessionária de Rodovia Sul Matogrossense S.A. (MSVias)	13/06/2021	12/03/2021	11/03/2025	3º Termo Aditivo	
Concebra – Concessionária das Rodovias Central do Brasil S.A. (Concebra)	18/02/2022	19/11/2021	19/11/2025	Resol. CPPI nº 288/2023	
Autopista Fluminense S.A. (Autopista)	15/06/2022	21/03/2022	20/03/2024	2º Termo aditivo	
Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A. (Galeão)	14/11/2022	11/08/2022	10/08/2024	6º Termo Aditivo	

*Nota:* Elaborado pelo autor

Os primeiros termos aditivos foram assinados no ano de 2020, e os últimos contratos foram assinados em novembro de 2022. É importante destacar que muitos desses contratos ultrapassaram o prazo inicial de 24 meses, dos quais somente a MSVias e a RMO formalizaram novo termo aditivo junto ao agente regulador – ANTT – até 12 de dezembro de 2023. Os demais contratos foram prorrogados por meio de resoluções do Comitê de Parceria Pública de Investimentos – CPPI –, com base no § 2º do artigo 20 da Lei 13.448/2017, que permite ao CPPI prorrogar o prazo por sucessivas vezes desde que o período não ultrapasse 24 meses, para os casos em que não sejam recebidas propostas para o processo licitatório.

Dos contratos de concessão acima mencionados, o da Inframérica foi relicitado em 19 de maio de 2023 com lance inicial de R\$ 320,0 milhões de reais para a Concessionária Aeroporto Internacional de Natal S.A. (AINSA), do grupo francês Zurich, conforme o contrato de concessão ANAC nº 004/ANAC/2023 – SBSG. Em 23 de junho de 2023, a ANAC homologou o valor de indenização à Inframérica no montante de R\$ 554,5 milhões, ratificando a auditoria da PWC, e que será submetido ao TCU, e dos quais devem ser atualizado pelo IPCA, atualização de créditos tributários e verificação do inventário de bens reversíveis pela próxima concessionária – AINSA –, podendo ainda ser adicionados e deduzidos valores de outorga suspensos, eventuais multas aplicadas e não pagas e acréscimo ou desconto de saldo de reequilíbrios econômico-financeiros existentes (.gov, ANAC, 2023).

De acordo com o contrato de concessão assinado pela AINSA, o montante do lance inicial deve ser pago para a Inframérica, e o saldo remanescente será custeado pela União Federal, de acordo com os prazos e procedimentos orçamentários vigentes. As condições negociadas com o novo contratado diferem do que estava estabelecido no aditivo contratual da Inframérica, conforme informações na Tabela 9:

Tabela 9

Metodologia de cálculo, definição do pagamento, pagamentos e abatimentos realizados

<b>Contrato</b>	<b>Metodologia cálculo dos ativos</b>	<b>Definição Pagamento Indenização?</b>	<b>Pagamentos e abatimentos realizados?</b>
Aeroportos Brasil Viracopos - S.A.	Resolução ANAC nº 533/2019	Pago pelo Futuro contratado	Não
Inframerica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A.	Resolução ANAC nº 533/2019	Pago pelo Futuro contratado	Sim, R\$ 320 milhões, realizado pelo operador contratado (AINSA)
Concessionária Via 040 S.A.	Resolução ANAC nº 533/2019	Pago pelo Futuro contratado	Sim – Tarifa excedente abatendo o valor a ser indenizado
Rumo Malha Oeste S/A – RMO	Bens reversíveis não depreciados atualizados pela Selic	Pago pelo Futuro contratado	Não
Concessionária de Rodovia Sul Matogrossense S.A.	Resolução ANTT 5860/2019	Pago pelo Futuro contratado	Sim – Tarifa excedente abatendo o valor a ser indenizado
Concebra - Concessionária das Rodovias Central do Brasil S.A.	Resolução ANTT 5860/2019	Pago pelo Futuro contratado	Sim – Tarifa excedente abatendo o valor a ser indenizado
Autopista Fluminense S.A.	Resolução ANTT 5860/2019	Pago pelo Futuro contratado	Sim – Tarifa excedente abatendo o valor a ser indenizado
Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A.	Resolução ANAC nº 533/2019	Pago pelo Futuro contratado	Não

*Nota:* Elaborado pelo autor

De acordo com a Tabela 9, todos os contratos apresentam uma metodologia de cálculo dos ativos reversíveis. Para as concessões aeroportuárias, é adotada a Resolução ANAC nº 533/2019, e as concessões rodoviárias adotam a Resolução 5.860 de 2019. Somente para o contrato da RMO, a metodologia de cálculo aplicada foi tratada diretamente no termo aditivo. Na Tabela 10, apresentamos a metodologia de cálculo de ambas as resoluções:

Tabela 10  
Metodologias de cálculo para concessões rodoviárias federais e aeroportuárias

Capítulos	Resolução ANTT nº 5860/2019	Resolução ANAC nº 533/2019
Tipo de concessão	Concessão de rodovias federais	Concessão de aeroportos
Bens Reversíveis e indenizáveis	(i) Edificações, obras civis e melhorias localizadas no sistema rodoviário; (ii) máquinas, equipamentos e veículos; (iii) móveis e utensílios, (iv) equipamentos de informática; (v) sistemas, software e direitos associações passíveis de transferência imediata; (vi) projetos e melhorias relacionados a melhorias e ampliação de capacidade do sistema rodoviário e aprovados pela ANTT; (vii) licenças ambientais válidas; (viii) despesas diretas com desapropriações e remoções de interferências; (ix) investimento em recuperação de rodovias executados até a data prevista contratualmente, desde que mantidos os parâmetros de desempenho correspondentes ao marco contratual de extinção antecipada do contrato.	(ii) sítio aeroportuário, edificações, instalações, obras civis e benfeitorias; (iii) máquinas, equipamentos, bens de informática, aparelhos, utensílios instrumentos, veículos e móveis; (iv) softwares utilizados na prestação dos serviços de concessão; (v) licenças ambientais, projetos de obras executadas e manuais técnicos vigentes.
Não Reversíveis e não indenizáveis	Bens utilizados para atividades administrativas, investimentos realizados na prestação de serviço de manutenção e conservação do sistema rodoviário, margem de construção, adiantamentos a fornecedores por serviços não realizados, créditos tributários, custos pré-operacionais que não representem benefício econômico futuro para o sistema rodoviário.	Bens utilizados para atividades administrativas, margem de construção, adiantamentos a fornecedores por serviços não realizados, créditos tributários, e investimentos voluntariamente voluptuários.
Contratos de partes relacionadas	Será realizada avaliação dos termos e condições dos contratos, seus aditivos e sua execução, não sendo considerados para indenização valores acima das condições equitativas do mercado.	Será realizada avaliação dos termos e condições dos contratos, seus aditivos e sua execução, não sendo considerados para indenização valores acima das condições equitativas do mercado.
Reversíveis e não indenizáveis	Bens repassados pelo poder concedente que estejam determinados no contrato de concessão	(i) Bens e direitos cuja cessão gratuita ao poder concedente esteja determinada no contrato de concessão.
Custos de financiamentos	Capitalizado e incorporado às benfeitorias até a data prevista contratualmente para disponibilização da infraestrutura à operação e até o limite da taxa Selic vigente à época de sua constituição.	Capitalizado e incorporado às benfeitorias até a data prevista contratualmente para disponibilização da infraestrutura à operação e até o limite da taxa Selic vigente à época de sua constituição.
Informações dos bens	Descrição do bem, custo de aquisição, localização física do bem, fundamentação da reversibilidade ou não do bem, data em que o bem se tornou disponível para uso, documentação fiscal e contratos de aquisição de mercadorias e serviços, identificação do projeto de engenharia que o bem foi ativado.	Descrição do bem, custo de aquisição, localização física do bem, posição da concessionária sobre a reversibilidade ou não do bem, data em que o bem se tornou disponível para uso.

Continua...

Metodologia	Taxa de depreciação ou amortização linear, considerando o momento em que o ativo estiver disponível para uso e a sua vida útil, sendo que, para infraestrutura física do trecho rodoviário, a vida útil corresponderá ao prazo final de concessão pelo advento do seu termo definido em contrato.	Custo de aquisição dos bens reversíveis líquido de tributo recuperáveis, amortizado pela curva de movimentação de passageiros para os bens reversíveis classificados no grupo (ii) embora a concessionária possa apresentar para este itens laudo com vida útil distinta; amortização pelo método linear para os classificados no grupo (iii) e (iv), sendo que os itens do grupo (iv) serão amortizados pelo prazo de 5 a 12 anos, de acordo com a classificação dos ativos; aos bens do grupo (v), será considerada a vida útil definida em caso concreto, considerando o prazo originalmente previsto para utilização do bem.
Atualização	Corrigidos pelo IPCA a partir da data em que o ativo estiver disponível para uso até a data da extinção antecipada do contrato de concessão.	Corrigidos pelo IPCA até a data de assunção das operações do aeroporto pelo novo operador
Verificação das informações	ANTT poderá realizar inspeções, auditoria, requerer e examinar informações necessárias à verificação e à consistência dos documentos apresentados. As informações apresentadas pela concessionária e o cálculo de indenização deverão ser certificados por empresa de verificação independente, e os serviços por estes executados devem atender ao disposto nesta resolução e nas normas contábeis e de auditoria brasileiras.	ANAC poderá realizar inspeções, auditoria, requerer e examinar informações necessárias à verificação e à consistência dos documentos apresentados e, após assunção pelo novo operador, será realizado novo inventário. Caso sejam encontrados bens inaproveitáveis para o serviço objeto de concessão, seus valores serão desconsiderados.
Disposições finais	Dos bens reversíveis para fins de pagamento de indenização, serão deduzidos eventuais desequilíbrios econômico-financeiros existentes e demais disposições contratuais e legais, conforme modalidade de extinção contratual incidente.	N/A

*Nota:* elaborada pelo autor

Verifica-se que, embora as resoluções guardem grandes semelhanças nos procedimentos metodológicos, elas apresentam algumas especificidades. No caso da resolução 533/2019 da ANAC, há uma preocupação em detalhar a metodologia de cálculo de cada grupo de ativo, em que para alguns grupos de ativo se aplica a curva de demanda, enquanto a resolução 5.860/2019 da ANTT determina a aplicação direta da depreciação ou amortização linear pelo prazo do contrato original. No entanto a resolução da ANTT elenca uma maior quantidade de bens reversíveis, bem como um maior detalhamento de informações sobre os bens em relação ao que é requerido pela resolução da ANAC.

Um detalhe importante de destaque é que a ANAC estruturou sua metodologia considerando a assunção da concessão por um novo concessionário, quando estipula que a atualização dos bens reversíveis ocorrerá até a data de assunção pelo novo operador e que, após essa assunção, será realizado um novo inventário para verificação da lista de bens. A resolução da ANTT, por sua vez, considera o mês da extinção antecipada do contrato de concessão, que é um conceito muito amplo e que, caso houver assunção da rodovia por um novo operador, a ANTT e o poder concedente se comprometem sobre a existência de todos os bens reversíveis.

Com relação ao processo de auditoria dos bens reversíveis, a resolução da ANAC não faz grandes menções por entender se tratar de algo já previsto no decreto 9.957/2019, que determina que a agência reguladora deverá contratar auditoria independente para acompanhar o processo de Relicitação do contrato de parceria, o cumprimento das obrigações assumidas no termo aditivo e as condições financeiras da concessionária, assim como determina que o cálculo de indenização

deve ser certificado pela mesma empresa. A resolução da ANAC buscou apenas determinar a metodologia para o cálculo da indenização. A resolução da ANTT faz menção direta à auditoria, determinando, genericamente, que a empresa de auditoria deve realizar o trabalho de acordo com normas contábeis e de auditoria brasileiras.

A lei 13.448/17 determina que metodologia para calcular a indenização dos bens reversíveis não depreciados deve ser disciplinada em ato normativo do órgão ou da entidade competente – no caso, as agências reguladoras, enquanto o Decreto Lei 9.957 de 2019 determina que o valor calculado pela agência reguladora será certificado por empresa de auditoria independente. Nesse sentido considera-se que as normas emitidas que tratam do cálculo dos bens reversíveis não depreciados são as Resoluções ANAC 533 e ANTT 5.860, ambas de 2019. Essas metodologias estão estabelecidas para concessões aeroportuárias (ANAC) e rodoviárias (ANTT); para o caso da RMO, as informações contidas no termo aditivo do contrato de concessão, contrariando o que determina a Lei 13.448/17.

De acordo com a NBC-TA Estrutura Conceitual (*framework*), de 2015, os trabalhos de asseguarção – auditoria - devem fornecer quadro de referência para auditores independentes, pessoas envolvidas nos trabalhos de asseguarção, incluindo usuários previstos nos relatórios e aqueles que contratam o auditor independente, bem como o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), ao emitir normas de asseguarção e outras normas técnicas.

Com relação aos tipos de trabalhos de asseguarção, são basicamente quatro tipos: (i) atestação, em que um profissional, que não seja o auditor independente, deve mensurar ou avaliar o objeto de acordo com os critérios aplicáveis, apresentando frequentemente informações resultantes do objeto no relatório ou afirmação; em alguns casos, essa informação pode ser apresentada pelo auditor independente no relatório de asseguarção e o auditor deve mencionar se a informação está livre de distorções relevantes; (ii) direto, realizado diretamente pelo auditor independente, aplicando técnicas de asseguarção para obter evidências apropriadas e suficientes sobre o resultado da avaliação, e a sua conclusão deve mencionar se o resultado reportado está de acordo com os termos do objeto e dos critérios; (iii) asseguarção razoável, em que o auditor independente reduz o risco do trabalho para um nível aceitavelmente baixo nas circunstâncias do trabalho como base para a sua conclusão, expressa de forma que transmita sua opinião sobre o resultado da mensuração ou avaliação de determinado objeto de acordo com os critérios aplicáveis; e (iv) asseguarção limitada, em que o auditor independente reduz o risco do trabalho para um nível aceitável nas circunstâncias do trabalho, mas que é ainda maior que um trabalho de asseguarção razoável de acordo com os critérios aplicáveis.

Considerando o Decreto 9.957/2019, é esperada uma “certificação” pelo auditor independente. Nesse sentido, de acordo com a NBC-TA Estrutura Conceitual, os trabalhos de asseguarção a serem aplicados poderiam ser por atestação ou direto, tendo como critérios as resoluções dos agentes reguladores. Considerando as metodologias de cálculo apresentadas na Tabela 10, verifica-se que todo o escopo de auditoria proposto parte basicamente dos registros e controles contábeis dos bens, com um aprofundamento (i) dos termos e condições dos contratos e aditivos entre partes relacionadas realizados em condições acima das equitativas no mercado e, (ii) deverá ser avaliada se os investimentos em recuperação de rodovias mantiveram os padrões de desempenho correspondente ao marco contratual da extinção antecipada do contrato de concessão, no caso da Resolução 5.860 de 2019.

Com relação ao pagamento da indenização, todos os termos aditivos analisados definiram que o pagamento será realizado pelo futuro contratado. Nesse sentido, é importante resgatar o caso da Inframerica, único ativo até o momento da realização deste estudo que foi relicitado. Embora o contrato definisse o futuro contratante como responsável pelo pagamento da indenização, este, ao final do processo, ficou responsável apenas por parte do valor de indenização levantado, com o Poder Concedente assumindo o restante do valor, sem previsão para seu pagamento.

Ainda sobre os pagamentos e abatimentos previstos nos contratos de concessão, o decreto

9.957/2019, em seu artigo 11, prevê o abatimento de multas e outras somas de natureza tributária, outorgas devidas até a extinção do contrato, e valor excedente da receita tarifária auferida pelo contratado originário em razão da não contabilização do impacto econômico-financeiro no valor da tarifa decorrente da suspensão das obrigações de investimentos não essenciais no momento da celebração do termo aditivo.

Analisando os contratos os termos aditivos do contrato de concessão, verifica-se que a ANTT, para os termos aditivos dos contratos de rodovias, estabeleceu-se um critério de tarifa praticada, superior ao valor da tarifa contratual e que, a diferença de valores entre a tarifa praticada e a tarifa contratual – a tarifa excedente, prevista no artigo 11 do decreto 9.957/2019 – deverá ser atualizada ao IPCA e ao Custo Médio Ponderado do Capital regulatório vigente na data da celebração do termo aditivo, e será descontado do valor de indenização devido pela concessionária, ao passo que, caso o valor da receita tarifária seja superior à indenização dos bens reversíveis não amortizados ou depreciados, a diferença deverá ser revertida ao Poder Concedente.

Veja que, dos três itens previstos no artigo 11 do decreto, as multas e outras somas de natureza tributária são de natureza controversa, necessitando de uma análise de expectativa de perda à luz do pronunciamento técnico CPC-25. Os valores de outorgas vencidas e não pagas são possíveis de serem levantados, entretanto é necessário analisar as discussões existentes em cada uma das concessões, verificar os temas controversos relativos às outorgas e, da mesma forma que as multas, analisar as expectativas de perdas à luz do pronunciamento técnico CPC-25. Contudo, o valor da tarifa excedente representa um ingresso financeiro que reduzirá o valor da indenização, ou seja, o concessionário recebe antecipadamente do usuário por melhorias previstas no contrato original não realizadas. Com isso, o excedente tarifário pode ser determinante para o tratamento contábil a ser empregado aos ativos de concessão após a assinatura do termo aditivo de Relicitação, mas para isso é necessário analisar as informações contidas nas demonstrações contábeis das concessionárias.

#### **4.3. Informações fornecidas pelas concessionárias nas notas explicativas sobre as escolhas contábeis adotadas pelas concessionárias**

Com base na Interpretação Técnica ICPC-17, foi realizado um levantamento das evidenciações requeridas pela interpretação, não somente para avaliar a aderência das demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022 com a interpretação técnica, mas também identificar as notas explicativas que tratam sobre estes temas, apresentados nas Tabelas 11 e 12:

Tabela 11

Evidenciações requeridas pela Interpretação Técnica ICPC-17 – Ativos Regulados pela ANAC

<b>Evidenciações requeridas ICPC 17</b>	<b>Viracopos</b>	<b>Inframerica</b>	<b>Galeão</b>
Descrição do acordo contratual	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)
Período da concessão	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)
Reajustes nos preços e bases dos reajustes	Não	Não	Não
Direitos de uso de ativos especificados	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)
Obrigação de prestar serviços ou direitos de receber serviços	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)
Obrigações para adquirir ou construir itens da infraestrutura da concessão	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)
Obrigação de entregar ou direito de receber ativos especificados no final do prazo da concessão	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E's n° 1, 10 e 12)	Sim (N.E. n°1)
Opção de renovação ou de rescisão	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)
Outros direitos e obrigações (por exemplo, grandes manutenções periódicas);	Sim (N.E's n° 16,17 e 18)	Sim (N.E. n° 16 e 19)	Sim (N.E's n° 17 e 18)
Mudanças no contrato ocorridas durante o período	Sim (N.E. °1) Relicitação	Sim (N.E. °1) Relicitação	Sim (N.E. °1) Relicitação
Como o contrato de concessão foi classificado	Sim (N.E's n° 3 e 12)	Sim (N. E's n° 2 e 12)	Sim (N. E's n° 2 e 13)

*Nota:* Elaborado pelo autor

Tabela 12 –

Evidenciações requeridas pela Interpretação Técnica ICPC-17 – Ativos Regulados pela ANTT

Evidenciações requeridas ICPC 17	RMO	Via 040	MSVias	Concebra	Autopista Fluminense
Descrição do acordo contratual	Não	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E.'s n° 1 e 2)
Período da concessão	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E.'s n° 1 e 2)
Reajustes nos preços e bases dos reajustes	Não	Não	Não	Não	Sim (N.E.'s n° 1 e 2)
Direitos de uso de ativos especificados	Não	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E.'s n° 1 e 2)
Obrigação de prestar serviços ou direitos de receber serviços	Não	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E.'s n° 1 e 2)
Obrigações para adquirir ou construir itens da infraestrutura da concessão	Não	Não	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E.'s n° 1 e 2)
Obrigação de entregar ou direito de receber ativos especificados no final do prazo da concessão	Não	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E.'s n° 1 e 2)
Opção de renovação ou de rescisão	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E. n°1)	Sim (N.E.'s n° 1 e 2)
Outros direitos e obrigações (por exemplo, grandes manutenções periódicas); (d) mudanças no contrato ocorridas durante o período	Sim (N.E.'s n° 5.5 5.3 5.10)	Sim (N.E. 21, 22 e 23)	Sim (N.'s n° 1, 16 e 21)	Não	Sim (N.E.'s n° 2, 18b)
Mudanças no contrato ocorridas durante o período	Sim (N.E. n°1) Relicitação	Sim (N.E. n° 1) Relicitação	Sim (N.E. n° 1) Relicitação	Sim (N.E. n° 1) Relicitação	Sim (N.E. n° 1) Relicitação
Como o contrato de concessão foi classificado	Sim (N.E. n° 4.5)	Sim (N.E.'s n° 2 e 8)	Sim (N.E.'s n° 3, 7, 10 e 11)	Sim (N.E.'s. n° 1, 7 e 8)	Sim (N.E.'s n° 1 e 9)

*Nota:* Elaborado pelo autor

De acordo com esse levantamento, verificou-se que as concessões aeroportuárias, que são regulamentadas pela ANAC, evidenciam, em suas demonstrações financeiras, 10 dos 11 itens requeridos pela Interpretação Técnica ICPC-17. Em relação às concessões ferroviárias e rodoviárias, a RMO evidencia somente 5 de 11 itens, enquanto a Via 040 e a Concebra evidenciam 9 de 11 itens; a MSVias, 10 de 11 itens, e a Autopista Fluminense evidencia todos os 11 itens requeridos em suas demonstrações financeiras. O item menos evidenciado é o reajuste de preços e bases de reajustes, não evidenciado por 7 das 8 concessões analisadas. Em seguida, duas concessionárias (RMO e Via 040) não evidenciaram os itens que precisam ser construídos na infraestrutura de concessão. A Concebra não evidenciou, em suas demonstrações contábeis, outros direitos e obrigações, como grandes manutenções periódicas.

Em relação ao processo de Relicitação, verificamos que a maior parte das informações estão contidas nas notas explicativas que tratam de contexto operacional, principais práticas contábeis adotadas pelas concessionárias, ativo financeiro, ativo intangível, receita operacional e obrigações com contratos de concessão. Viracopos, Galeão, MSVias e Concebra apresentam, com maior

riqueza de informações, o desdobramento dos processos de Relicitação, enquanto Inframerica, RMO, Via 040 e Autopista Fluminense mencionam apenas a adesão do processo, a metodologia aplicada para a análise de recuperabilidade do ativo após a assinatura do termo aditivo e, no caso da Autopista Fluminense, são mencionadas as razões pelas quais o ativo de concessão foi transferido do ativo intangível para o ativo financeiro.

Para compreensão da situação do contrato de concessão, foram levantados, nas demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022 e nas demonstrações contábeis intermediárias mais recentes disponibilizadas ao público pelas concessionárias até 12 de dezembro de 2023, informações sobre o andamento da auditoria dos bens reversíveis não depreciados, o tratamento contábil empregado pelas empresas concessionárias e outras observações que entende-se relevantes para o entendimento do tratamento contábil empregado pelas empresas concessionárias, dispostas na Tabela 13:

Tabela 13

Informações fornecidas nas notas explicativas das concessionárias em processo de Relicitação

<b>Contrato</b>	<b>Auditoria dos Bens reversíveis realizada?</b>	<b>Tratamento contábil</b>	<b>Observações</b>
Viracopos	Em andamento	Ativo Intangível, com cálculo do <i>impairment</i> realizado com base no valor a ser indenizado calculado de acordo com a Res. ANAC nº 533/2019, descontado dos efeitos de multas e penalidades.	
Inframerica	Finalizada	Ativo Intangível, com cálculo do <i>impairment</i> realizado com base no valor a ser indenizado calculado de acordo com a Res. nº 533/2019, descontado dos efeitos de multas e penalidades.	
Via 040	Em andamento	Ativo Intangível, com cálculo do <i>impairment</i> realizado com base no valor a ser indenizado calculado de acordo com a Res. ANTT 5.860/2019, descontados os efeitos da tarifa excedente, das multas e penalidades.	Em 17 de agosto de 2023, a justiça determinou a manutenção da concessão até a finalização do processo de Relicitação.
RMO	Em andamento	Registrado <i>impairment</i> da totalidade do ativo intangível, e não há registro de ativo financeiro.	
MSVias	Em andamento	Ativo Financeiro, atualizado de acordo com a Res. ANTT 5.860/2019, descontados os efeitos da tarifa excedente, das multas e penalidades.	
Concebra	Em andamento	Ativo Financeiro, atualizado de acordo com a Res. ANTT 5.860/2019, descontados os efeitos da tarifa excedente, das multas e penalidades.	Em 22 de novembro de 2023 justiça determinou manutenção da concessão até a finalização do processo de Relicitação ou repactuação da concessão. (Port. 848/2023)
Autopista	Em andamento	Ativo Financeiro, atualizado de acordo com a Res. ANTT 5.860/2019, descontados os efeitos da tarifa excedente, das multas e penalidades.	
Galeão	Em andamento	Ativo Intangível, com cálculo do <i>impairment</i> realizado com base no valor a ser indenizado calculado de acordo com a Res. Nº 533/2019, descontados os efeitos das multas e penalidades.	

Nota: Elaborada pelo autor

De acordo com o levantamento, das oito concessões analisadas, cinco mantiveram o ativo de concessão registrado no ativo intangível, realizando o cálculo de *impairment* com base no valor a ser indenizado, calculado de acordo com a metodologia disposta no contrato ou em resolução aplicável, descontando os efeitos de multas e penalidades. As cinco concessões são compostas pela totalidade das concessões de aeroportos – Viracopos, Inframerica e Galeão – pela única concessão ferroviária que aderiu ao processo de Relicitação – RMO – e pela primeira concessão rodoviária a aderir ao processo de Relicitação – Via 040. Três concessões rodoviárias – MSVias, Concebra e Autopista – transferiram o ativo intangível para o ativo financeiro, atualizados de acordo com a resolução ANTT 5.860/2019, descontado o efeito de tarifa excedente, multas e penalidades. Considerando as informações levantadas até o momento, é possível inferir a árvore de decisão adotada por cada um dos concessionários para a definição do tratamento contábil empregado para os ativos de concessão após a assinatura do termo aditivo de Relicitação.

#### **4.4. Aderência ao normativo contábil das escolhas contábeis realizadas pelas concessionárias e controladoras.**

Para a análise da aderência com o normativo contábil, será contextualizado o histórico de cada uma das concessões, obtidos a partir de suas notas explicativas. Pretende-se com isso entender qual a visão da empresa sobre o processo de Relicitação. Em seguida, serão utilizadas as informações obtidas anteriormente, nas seções 4.2 e 4.3, e aplicada a árvore de decisão proposta pelo estudo para cada uma das concessões analisadas. Para uma melhor compreensão da árvore de decisão adotada pelas concessionárias, a partir daqui serão apresentadas, em primeiro lugar, as análises das concessões aeroportuárias, em seguida da concessão ferroviária e, por fim, das concessões rodoviárias.

##### **4.4.1. Viracopos**

De acordo com as demonstrações contábeis intermediárias de 30 de junho de 2023 da Aeroportos Brasil Viracopos S.A. (Viracopos), a Companhia é uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) tendo com o objetivo principal a prestação de serviços públicos para ampliação, manutenção e exploração de infraestrutura aeroportuária do Aeroporto de Viracopos, localizado no município de Campinas, no Estado de São Paulo, nos termos do Edital de Concorrência Pública Internacional nº002/2011, celebrado entre a Companhia e a ANAC, pelo prazo de 30 anos a partir de 11 de julho de 2012. Em contraprestação ao direito de exploração do aeroporto, a Companhia deverá pagar ao Poder Concedente, por intermédio do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), outorga decorrente de oferta realizada no Leilão objeto de concessão no montante de R\$ 3,821 bilhões, a ser paga em parcelas anuais de R\$ 127,3 milhões, reajustadas pela variação do IPCA-IBGE, além de uma contribuição variável correspondente a 5% sobre o total de Receita Operacional Bruta da Companhia e subsidiárias integrais e, caso exceda um determinado limite fixado em contrato, será aplicado 7,5% sobre o excedente. A Companhia tem como acionistas: Aeroportos Brasil S.A. (acionista privado), com 51% de participação, e a INFRAERO, com 49% de participação.

Os investimentos iniciaram-se em agosto de 2012, com o objetivo de entregar o novo Terminal com capacidade para 25 milhões de passageiros, pontes de embarques para 28 aeronaves, edifício garage com capacidade para 4 mil veículos e obras viárias de acesso. Em novembro de 2012, iniciou-se o estágio III do contrato de concessão, quando a Companhia passou a operar o aeroporto com acompanhamento da Infraero, tendo sob sua responsabilidade as receitas, as despesas e os riscos da atividade do aeroporto e, em fevereiro de 2013, a Companhia passou a operar o aeroporto, assumindo a responsabilidade pelas operações aeroportuárias. Em fevereiro de 2016, o novo terminal de passageiros passou a operar todos os voos das companhias aéreas do Aeroporto de Viracopos.

Após assumir a Concessão, a Companhia destaca alguns litígios contratuais objeto de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, como a alteração unilateral de regras do contrato de concessão promovidas um dia antes do início da fase de transferência das operações aeroportuárias da Infraero para a Companhia, como a “Tarifa Teca-Teca”, aplicada para o custeio do acompanhamento de carga recebida no aeroporto com destino para outro aeroporto e desembarçada por meio de Declaração de Transito Aduaneiro (DTA), que foi reduzida de R\$ 0,50 por kg para R\$ 0,08 por kg, além da extinção de benefícios a cargas importadas que excediam o prazo de 24 horas em trânsito aduaneiro e de casos com alto valor específico. Adicionalmente, a ANAC descumpriu obrigação contratual de desapropriação de área destinada a obras do aeroporto. Em análise às demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022 – que devem ser analisadas em conjunto com as demonstrações contábeis intermediárias de 30 de junho de 2023 –, a companhia menciona a não concretização de demanda esperada para o Aeroporto de Viracopos e a impossibilidade de exploração de todo o sítio aeroportuário, em virtude de descumprimento contratual e dos prejuízos apresentados até o exercício de 2017. A Companhia também possuía indicativos de que o valor contábil dos ativos poderia exceder os benefícios econômicos futuros, podendo não ser suficiente para sua recuperação.

Em maio de 2018, a Companhia protocolou pedido de recuperação judicial (plano de RJ) e, dias depois, a ANAC instaurou processo de caducidade para apurar descumprimentos de obrigações previstas no contrato de concessão da Companhia. O plano de RJ foi aprovado e homologado em fevereiro de 2020, com a Companhia se comprometendo no plano de RJ a protocolar, perante a ANAC, o requerimento de Relicitação, qualificado para fins de Relicitação em julho de 2020. Em outubro de 2020, a Companhia assinou, com ressalvas, o termo aditivo do contrato de concessão, embora sua eficácia estivesse condicionada ao encerramento do plano de RJ no prazo de 60 dias.

Em dezembro de 2020, foi deferido o encerramento do plano de RJ. Permaneceram pendentes de pagamento créditos detidos pelo FINEP (R\$ 65,5 milhões), créditos com partes relacionadas (R\$ 11,1 milhões) e créditos detidos pela ANAC, listados no plano de RJ pela soma das outorgas vencidas e vincendas (até 2042, ano em que a concessão se encerraria originalmente), resultando em valor aproximado de R\$ 5,05 bilhões, embora, com o advento da Relicitação, a Companhia entente que o montante será reduzido, uma vez que o controle do aeroporto será transferido para outro concessionário. O Edital de Relicitação do aeroporto de Viracopos foi aprovado em março de 2022 e foi submetido ao TCU, permanecendo pendente a avaliação dos termos. Em junho de 2022, o CPPI prorrogou o processo de Relicitação do aeroporto de Viracopos para julho de 2024.

Em 30 de junho de 2023, o ativo total da Companhia era de R\$ 6,3 bilhões. O ativo de concessão corresponde a 93% do ativo total - R\$ 5,860 bilhões, sendo R\$ 2,494 bilhões relativo à outorga. Embora tenha assinado o termo aditivo do contrato de concessão para fins de Relicitação e haja resolução da ANAC com a metodologia de cálculo do valor de indenização dos bens reversíveis, a Companhia manteve o ativo de concessão registrado no ativo intangível. Cumpre destacar que a análise de recuperabilidade do ativo foi realizada por meio da comparação do saldo contábil do ativo intangível com o valor presente dos fluxos de caixa operacionais das unidades geradoras de caixa disponíveis na infraestrutura do Aeroporto, respeitando os termos e condições da Relicitação da concessão.

As demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022 apresentam maior riqueza de detalhes quanto à metodologia aplicada na análise de recuperabilidade do ativo, que basicamente considerou a manutenção das operações aeroportuárias de janeiro de 2023 até dezembro de 2024 e, no ano de 2024, aplicou estimativa conservadora de indenização líquida a que a Concessionária fará jus no âmbito da Relicitação – estimativa essa baseada na Resolução da ANAC nº 533/2019, embora a Concessionária questione algumas das previsões, limitações e metodologias previstas na resolução e buscará revisão em sede arbitral. Da estimativa do valor de indenização, foram descontados os valores de outorgas não pagas e multas impostas à concessionária pela ANAC,

obtendo, com isso, o valor de indenização líquida trazido a valor presente, somada ao fluxo de caixa descontado operacional de 2024.

Considerando que a Concessionária assinou o termo aditivo de Relicitação, que há uma metodologia estabelecida tanto pela legislação como também pela ANAC, por meio da portaria nº 522/2019, que não há, até o momento da publicação da última demonstração contábil disponível ao público, uma definição quanto à data de pagamento e a quem realizará o pagamento, bem como a Concessionária expressa, em suas demonstrações contábeis, que tanto não concorda com os termos do aditivo de Relicitação - que foi assinado com ressalvas – como também questiona a metodologia prevista na resolução e deixa expresso que buscará, independentemente do resultado apurado na auditoria, resolver o tema em sede arbitral, apresentamos a seguir a árvore de decisão para o tratamento contábil empregado ao ativo de concessão:

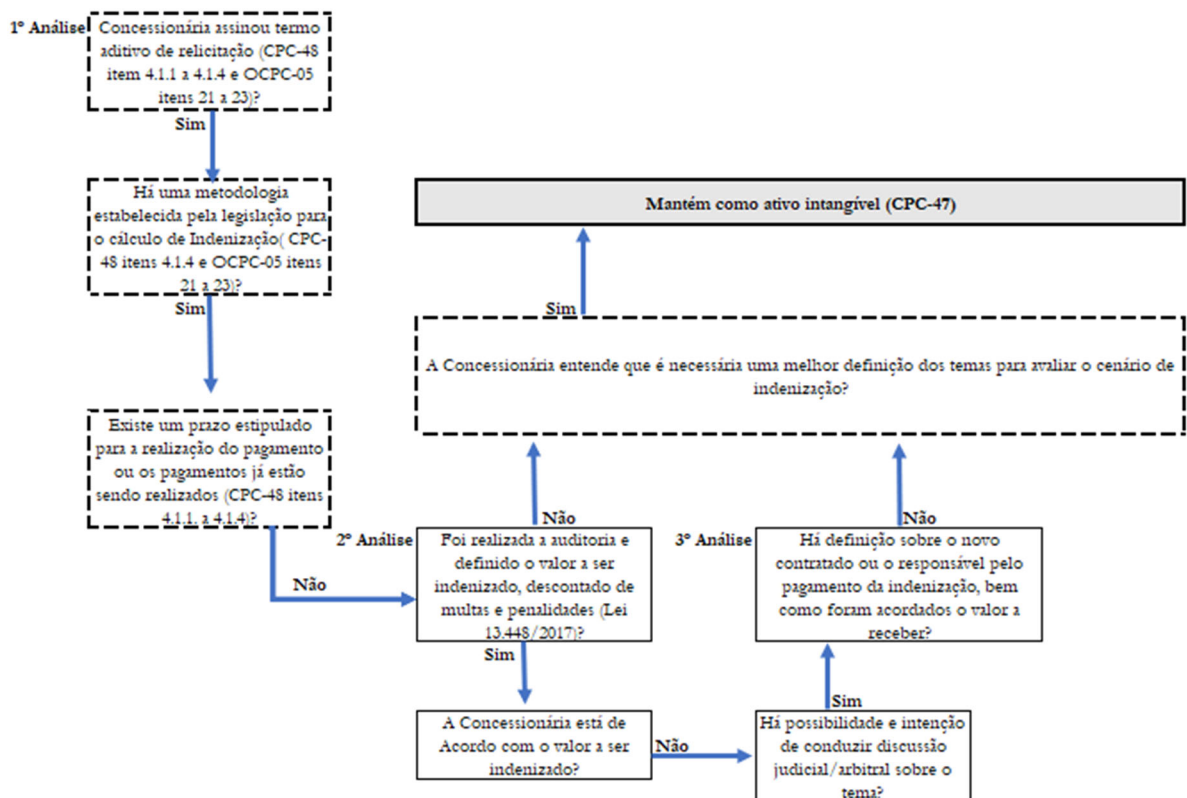


Figura 5 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado para avaliação dos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Aeroportos Brasil Viracopos S.A.

Nota: Elaborado pelo autor

Perceba que, a partir da segunda análise, que se inicia com o questionamento sobre a realização da auditoria do valor a ser indenizado, a árvore de decisão apresenta as duas alternativas (Sim e Não). Foi mantida dessa forma uma vez que a Companhia assinou com ressalvas o termo aditivo e não concorda com a metodologia adotada para o cálculo de indenização. Dessa forma, o resultado da auditoria, salvo a concessionária mude o seu posicionamento a partir das demonstrações financeiras subsequentes, não interferirá na sua decisão de alterar a forma de reconhecimento do ativo de concessão, uma vez que pretende conduzir para uma decisão arbitral o resultado da auditoria, por não estar de acordo com a metodologia. Nesse sentido, como não há a definição do novo concessionário o ativo de concessão permanece registrado no ativo intangível.

#### 4.4.2. *Inframérica*

De acordo com as demonstrações financeiras de 31 de dezembro de 2022 da Inframérica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A. (Inframérica), a Companhia foi constituída em 4 de novembro de 2011, e tem por único objetivo social realizar construção parcial, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, localizado na cidade de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Rio Grande do Norte, além de outras atividades autorizadas, necessárias e uteis à execução de seu objeto social, em conformidade com o disposto no Contrato de Concessão e previamente autorizado pela ANAC. A Concessão tem prazo de vigência de 28 anos, podendo ser prorrogado por mais 5 anos.

A remuneração da Companhia dar-se-á por meio de cobrança de tarifas aeroportuárias e outras atividades comerciais que gerem receitas tarifárias, conforme previsto no Contrato de Concessão. O contrato é dividido em duas fases: (i) fase 1: construção do Aeroporto pela Companhia; (ii) fase 2: manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante. O contrato prevê uma contribuição fixa anual ao Poder Concedente no montante de R\$ 6,8 milhões, corrigido pela Selic, a partir do 37º mês contado da data de eficácia do contrato. O início da operação do aeroporto ocorreu em maio de 2014. A Companhia tem como acionistas as empresas Corporacion América Airport S.A., que detém 99,99% do capital subscrito, enquanto a A.C.I. Airports S.A.R.I detém 0,01%.

Em março de 2020, a Companhia protocolou o pedido de Relicitação, que teve a manifestação de viabilidade técnica e jurídica aprovada pela ANAC em maio de 2020, com o Ministério de Infraestrutura manifestando-se quanto à compatibilidade com as políticas públicas por meio da Resolução nº122/2020 do CPPI em junho de 2020. Em agosto de 2020, foi publicado decreto presidencial, qualificando o aeroporto no âmbito do PPI e, em novembro de 2020, foi assinado o aditivo contratual para fins de Relicitação. A partir de março de 2022, as operações da Estação Prestadora de Serviço de Telecomunicações Aeronáuticas e de Tráfego Aéreo (EPTA) e da Torre de Controle do Aeroporto foram transferidas para o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), juntamente com a posse dos bens da concessão. A indenização financeira desses bens será realizada no processo de pagamento da indenização da Relicitação.

A Companhia apresenta, em 31 de dezembro de 2022, ativo total de R\$ 229,2 milhões, dos quais 49,4% – R\$ 113,3 milhões – correspondem ao ativo intangível, uma vez que, após a assinatura do termo aditivo de contrato de concessão, manteve o registro do ativo de concessão nesta rubrica. Em análise às notas explicativas nº 10 e 12, de outros ativos e de ativo intangível, respectivamente, verifica-se que foi realizada uma reclassificação, a valor de custo menos a amortização acumulada, no montante de R\$ 33,7 milhões do ativo intangível para o grupo de outros ativos, no ativo circulante, como “bens em poder de terceiros”, referente à transferência de parte das operações do Aeroporto para o EPTA e DECEA. Nesse sentido, considerando o saldo do ativo intangível e de outros ativos, o total do ativo de concessão corresponde a 64,13% do ativo total.

Ao contrário das demonstrações contábeis de Viracopos, as da Inframérica não apresentam com riqueza de detalhes as motivações para a adesão ao processo de Relicitação, bem como não apresentam os critérios adotados para análise do valor recuperável dos ativos, embora não apresente detalhadamente as premissas adotadas para a análise de *impairment*. Adicionalmente, também não foi explicitado nas demonstrações contábeis qualquer objeção quanto ao termo aditivo do contrato de concessão, considerando que parte do ativo foi transferido para o Poder Concedente, e o processo de Relicitação foi realizado na data informada nas demonstrações contábeis disponibilizadas.

Conforme mencionamos no item 4.2, a Concessão da Inframérica foi relicitada em 19 de maio de 2023, com lance inicial de R\$ 320,0 milhões de reais, para a Concessionária Aeroporto Internacional de Natal S.A. (AINSA), do grupo francês Zurich e, em 23 de junho de 2023, a ANAC homologou o valor de indenização à Inframérica no montante de R\$ 554,5 milhões, ratificando a auditoria da PWC, e que será submetido ao TCU, e que deve ser atualizado pelo IPCA. Em virtude

da indisponibilidade de publicação das demonstrações contábeis intermediárias durante o exercício de 2023, não foi possível analisar qual o tratamento contábil empregado pela Inframerica após a Relicitação do Aeroporto. Nesse sentido, apresentaremos a árvore de tratamento contábil empregado com base nas demonstrações financeiras de 31 de dezembro de 2022.

Considerando que a Concessionária assinou o termo aditivo de Relicitação, que há uma metodologia estabelecida tanto pela legislação quanto pela ANAC, por meio da portaria nº 522/2019, que não havia, até o momento da publicação da última demonstração contábil disponível ao público, uma definição quanto à data de pagamento e a quem realizará o pagamento, apresentamos a seguir a árvore de decisão para tratamento contábil empregado ao ativo de concessão:

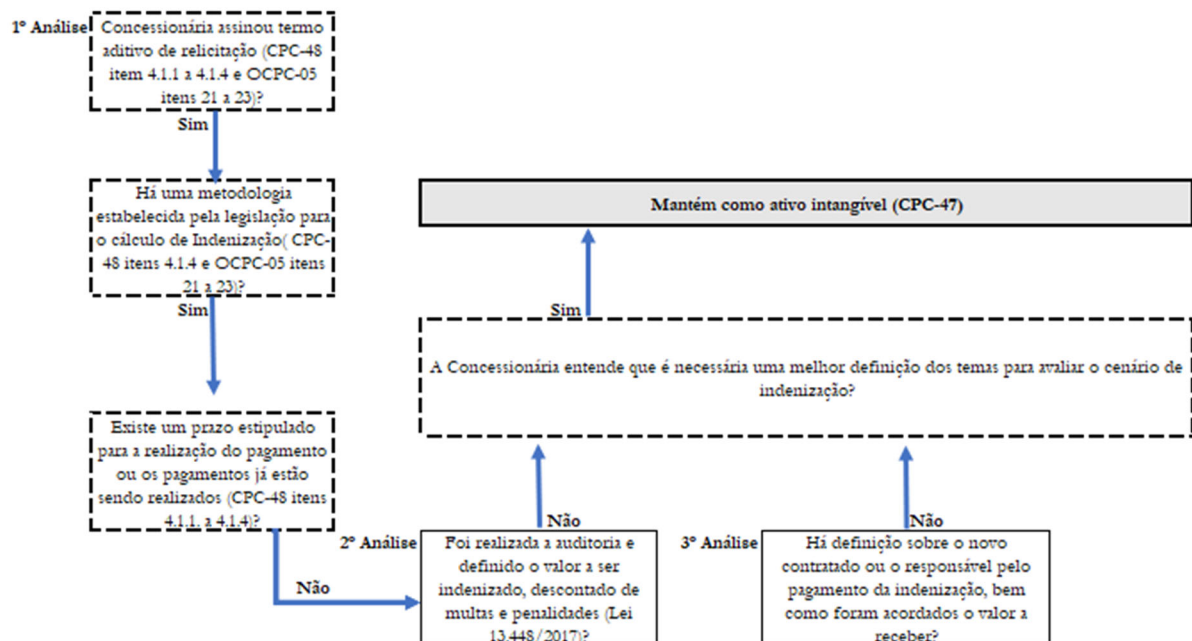


Figura 6 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Inframerica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A.

Nota: Elaborado pelo autor

Embora se tenha conhecimento dos desdobramentos ocorridos durante o exercício de 2023, e como não houve publicação de demonstrações contábeis pela Companhia após esses desfechos, considera-se, para esta análise, o tratamento contábil empregado até 31 de dezembro de 2022. Sendo assim, enquanto não havia a definição da auditoria e a definição sobre o novo contratado ou responsável pelo pagamento da indenização, a concessionária manteve os ativos de concessão no ativo intangível.

#### 4.4.3. Galeão

De acordo com as demonstrações financeiras de 31 de dezembro de 2022, a Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A. foi constituída em 4 de fevereiro de 2014 e tem por objeto social exclusivo a exploração, sob o regime de concessão, do Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim – Galeão –, na cidade do Rio de Janeiro, estado do Rio de Janeiro, e a prestação dos serviços de execução, gestão e fiscalização dos serviços necessários à ampliação, à manutenção, ao gerenciamento e à exploração do Aeroporto do Galeão. Em abril de 2014, a Companhia e a ANAC

assinaram o contrato de concessão do Aeroporto do Galeão, decorrente do Edital de Concessão nº 01/2013, com vigência pelo prazo de 25 anos, prorrogável por até 5 anos. A Companhia iniciou as suas operações em 12 de agosto de 2014.

A implementação das operações ocorrerá em três fases: (i) Fase I-A: Transferência das operações do Aeroporto da Infraero para a Companhia; (ii) Ampliação do Aeroporto pela Companhia para adequação da infraestrutura e melhoria do nível de serviços; (iii) demais fases de ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto para atendimento aos parâmetros mínimos de dimensionamento previstos no Plano de Exploração Aeroportuário – PEA. Pelo direito de exploração do Aeroporto, a Companhia se obriga a pagar ao Poder Concedente uma contribuição fixa, correspondente ao montante a ser pago decorrente oferta realizada pela Concessão, e contribuição variável de 5% da receita bruta, deduzido de 26,4165% sobre receitas de cobrança de tarifas de embarque, pouso e permanência e dos preços unificados e de permanência, domésticas e internacionais, e de armazenagem e capatazia, além de uma contribuição mensal de 22,652134% sobre as receitas de cobrança de tarifas de embarque, pouso e permanência e dos preços unificados e de permanência, domésticas e internacionais, e de armazenagem e capatazia, conforme decisão da ANAC de junho de 2017. A partir de janeiro de 2023, conforme lei 14.368, não será mais devida a contribuição anual. A Companhia tem como acionistas as empresas Rio de Janeiro Aeroporto S.A., que detém 51% do capital integralizado, enquanto a Infraero detém 49%.

O pedido de Relicitação foi apresentado pela Concessionária em fevereiro de 2022, considerando (i) grave crise macroeconômica pelas quais passa o Brasil desde 2014; (ii) grande descompasso entre a demanda projetada constante dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico, Financeiro e Ambiental (ETVEA) que precificaram o valor mínimo de outorga e o programa de investimentos, dentre outros, e a demanda realizada durante a execução contratual; (iii) recente e imprevisível crise decorrente da pandemia da COVID-19, evento de força maior que afetou sobremaneira o setor de infraestrutura aeroportuária; (iv) ocorrência de eventos que causaram desequilíbrios econômico-financeiros da Concessão e que não foram recompostos tempestivamente e em sua totalidade pela ANAC, incluindo pleito apresentado referente aos impactos da pandemia ao longo de todo o período de Concessão. Em maio de 2022, a Diretoria Colegiada da ANAC votou pela declaração de viabilidade técnica e jurídica do requerimento de Relicitação, remetendo o processo para o Ministério de Infraestrutura para manifestar-se sobre a compatibilidade do requerimento de Relicitação, com o escopo da política pública formulada para o setor correspondente.

Em agosto de 2022 foi publicado decreto 11.171/2022, qualificando o Aeroporto no PPI para fins de Relicitação e, em novembro de 2022, a Concessionária assinou o termo aditivo com ressalva em relação ao pagamento da curva original de outorga fixa, assim como protocolou mandado de segurança requerendo liminarmente que não fosse obrigada a assinar termo aditivo com cláusula com que não concordava e, subsidiariamente, que na hipótese de assinatura, esta fosse declarada ineficaz. A concessionária assinou o 6º termo aditivo do contrato de concessão nos termos apresentados pela ANAC, destacando a ressalva citada anteriormente. O termo aditivo tornou eficaz em janeiro de 2023, quando comprovado pela concessionária a inexistência de regime de recuperação judicial, extrajudicial ou falência, conforme cláusula quinta do termo aditivo.

Em 31 de dezembro de 2022, o ativo total da Companhia era de R\$ 17,7 bilhões, do qual 97,2% correspondem ao ativo de concessão, integralmente mantido no ativo intangível. Para o cálculo do *impairment*, foi utilizada metodologia considerando dois cenários ponderados para o fluxo de caixa até 2024 (prazo de vigência do 6º termo aditivo de Relicitação), sendo 50% para o fluxo de caixa esperado, considerando a manutenção da curva do contrato original (Cenário 1), e outro considerando o termo aditivo nº 1/2017, o qual entende ser o vigente, embora, na assinatura do 6º termo aditivo, relativo à Relicitação, a ANAC manteve a curva original à qual a Companhia se opôs. Em seguida, considerou o recebimento da indenização em dezembro de 2024, ou seja, embora mencione na política contábil que o contrato de concessão estabelecido entre a ANAC e a Companhia não determina nenhuma remuneração em ativos financeiros – contrário ao que

determina o 6º termo aditivo de Relicitação, no qual consta que a concessionária será indenizada pelo montante dos bens reversíveis não depreciados pelo novo operador após o processo de Relicitação –, está considerando o recebimento da indenização na análise do valor recuperável do ativo.

Considerando que a Concessionária assinou o termo aditivo de Relicitação, que há uma metodologia estabelecida tanto pela legislação como também pela ANAC, por meio da portaria nº 522/2019, que não há, até o momento da publicação da última demonstração contábil disponível ao público, uma definição quanto à data de pagamento e a quem realizará o pagamento, bem como a Concessionária expressa, em suas demonstrações contábeis, que não concorda com os termos do aditivo de Relicitação, embora não mencione a intenção de resolver o tema em sede arbitral, apresentamos a seguir a árvore de decisão para o tratamento contábil empregado ao ativo de concessão:

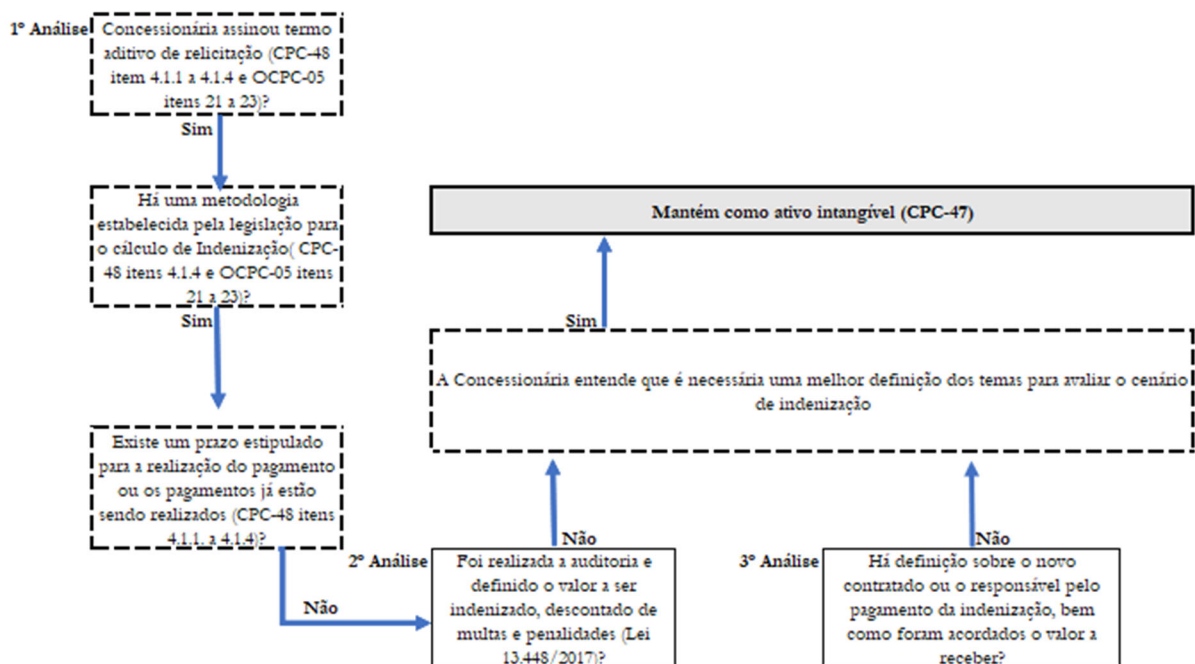


Figura 7 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A.

Nota: Elaborado pelo autor

Veja que a árvore de decisão se assemelha à adotada pela Inframerica, embora haja discordância em relação aos termos do 6º termo aditivo de Relicitação. Não fora explicitada pela Concessionária, nas demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022, intenção de recorrer a corte arbitral para o caso de discordância dos montantes a serem indenizados, o que vai depender dos desdobramentos do processo de Relicitação da concessão. É importante mencionar que, embora a eficácia do contrato de concessão tenha ocorrido após 31 de dezembro de 2022 – em janeiro de 2023 –, a aprovação das demonstrações contábeis ocorreu em 14 de março de 2023, ou seja, até a data de aprovação a Companhia, à luz do Pronunciamento Técnico CPC-24 – Eventos Subsequentes - item 8, que determina que entidade deve ajustar em suas demonstrações contábeis eventos subsequentes que evidenciam condições já existentes, neste caso, em 31 de dezembro de 2023 –, a Companhia deveria definir o tratamento contábil para os ativos de concessão. Nesse sentido a árvore de decisão é aplicada ao contrato considerando que, até a aprovação das demonstrações contábeis de Galeão, a administração dispunha das informações necessárias para definição das escolhas contábeis.

#### 4.4.4. RMO

De acordo com suas demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022, a Rumo Malha Oeste S.A. (RMO) é uma sociedade por ações brasileira, com registro na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) concedido em 20 de outubro de 1998, estabelecida e domiciliada no Brasil, com sede em São Paulo – SP, que opera no segmento de transporte ferroviário nos Estados do Mato Grosso do Sul e São Paulo. A concessão e o contrato de arrendamento de ativos ferroviários da Companhia se encerram em junho de 2026. A Companhia está sujeita ao cumprimento de certas condições previstas no contrato de concessão, tais como: não efetuar subconcessão; submeter-se à fiscalização permanente da União; cumprimento de normas, especificações técnicas e padrões nacionais do Ministério dos Transportes; cumprir todas as disposições legais aplicáveis aos serviços concedidos, especialmente aquelas relativas à proteção do meio ambiente. A Companhia é uma controlada direta da Rumo S.A. (Rumo).

Em 19 de maio de 2021, a Companhia, em conjunto com sua controladora Rumo, assinou junto a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o segundo termo aditivo ao Contrato de Concessão, com objetivo estabelecer as obrigações relativas à Relicitação, nos termos da qualificação do empreendimento aprovada pelo Decreto nº 10.633, de 18 de fevereiro de 2021. Após realização de análises técnicas, a ANTT estabeleceu as condições de prestação dos serviços pela concessionária durante a vigência do termo aditivo, observando a garantia da continuidade e a segurança do serviço de transporte ferroviário, até que seja realizada nova licitação. A Companhia, em fevereiro de 2023, celebrou com a União o 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da RMO, prorrogando o prazo do contrato até 18 de fevereiro de 2025. Durante o processo de Relicitação, a companhia continuará a prestar serviços de transportes de cargas, conforme as condições previstas anteriormente.

A Companhia apresenta, em 31 de dezembro de 2022, ativo total de R\$ 88,0 milhões, não apresentando saldo de ativo intangível, nem mesmo saldo de ativo financeiro relacionado aos bens reversíveis não depreciados. Em análise à nota explicativa 4.5, a Companhia identificou indicadores de *impairment* representado por sua concessão referentes à: (i) redução significativa do volume transportado devido a problemas operacionais na via ocasionados por fortes chuvas no primeiro trimestre, que levaram a administração a buscar alternativas para performar determinados volumes contratados, volumes estes, que sustentavam a projeção de fluxo de caixa dessa unidade geradora de caixa até então; (ii) decisão da administração de protocolar o pedido de Relicitação gera incerteza sobre o período em que a Malha será a operadora a longo prazo, uma vez que depende do andamento do processo. Todavia, a companhia está obtendo suporte financeiro de sua controladora para continuar operando até a conclusão do processo de Relicitação, até a conclusão do processo ou da própria concessão em 2026. Sendo assim, como a Companhia reavaliou os indicadores de *impairment* e verificou que os fatores conjunturais que tornam o fluxo de caixa negativo não se alteraram em comparação ao ano anterior, mantendo a provisão integral de *impairment* para seus ativos imobilizados, intangíveis e de direitos de uso de vida útil definida.

Dentre as concessões analisadas, esta é a única que não apresenta saldo em ativo de concessão, bem como a que apresenta, entre todas as empresas analisadas, menor grau de divulgação sobre o processo de Relicitação, e com isso não há indicativos, por exemplo, de expectativa da companhia em recebimento de indenização relativa aos bens reversíveis não depreciados, mesmo que tenha algum indicativo de valor a receber. De acordo com a nota explicativa 5.10, são mencionadas parcelas de arrendamento em litígio com o poder concedente na ordem de R\$ 2,0 bilhões. A nota também menciona pleitos, da concessionária, de reestabelecimento de equilíbrio econômico-financeiro em virtude de cancelamentos de contratos de transporte existentes no momento da desestatização, configurando alteração de cenário regulatório e condições estabelecidas no Edital de desestatização. Ainda, a nota menciona que não se materializaram previsões de crescimento que definiram o valor do negócio.

Considerando que a Concessionária assinou o termo aditivo de Relicitação, que há uma metodologia estabelecida diretamente no contrato de concessão, que não há, até o momento da publicação da última demonstração contábil disponível ao público, uma definição quanto à data de pagamento e a quem realizará o pagamento, apresentamos a seguir a árvore de decisão para o tratamento contábil empregado ao ativo de concessão:

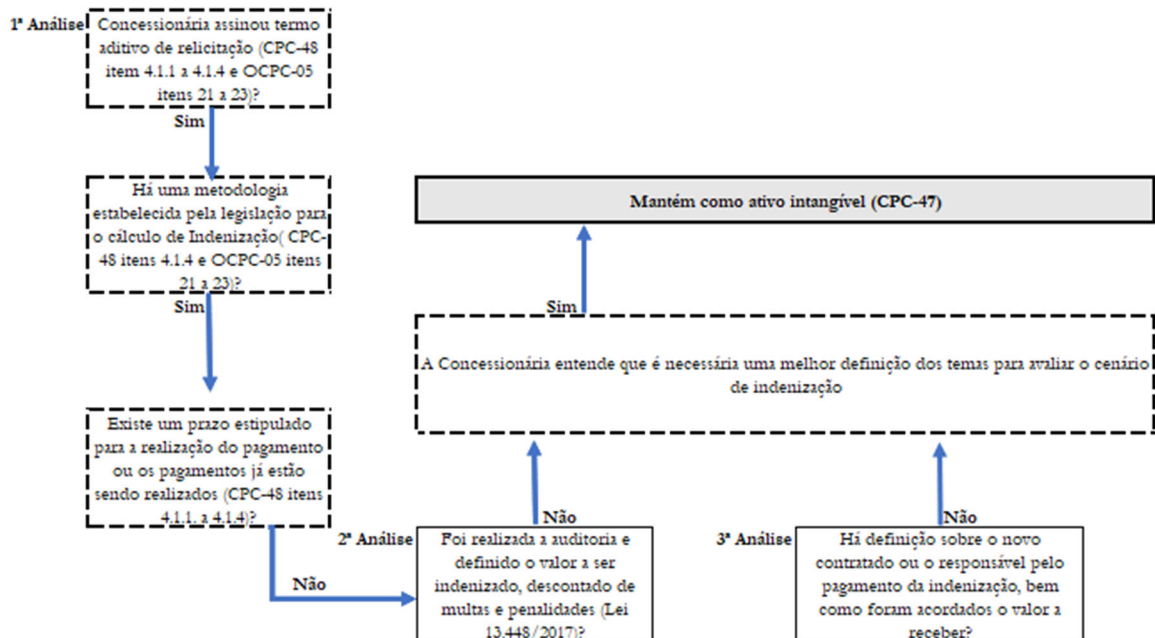


Figura 8 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Rumo Malha Oeste S.A.

Nota: Elaborado pelo autor

É importante ressaltar que, no caso da RMO, por conta da constituição integral do ativo intangível e de as obrigações com o contrato de concessão poderem ser superior ao valor de indenização que a concessionária receberá pelos bens reversíveis não depreciados, pode haver eventual passivo financeiro não refletido nas demonstrações contábeis.

#### 4.4.5. Via 040

De acordo com as informações contábeis intermediárias de 30 de setembro de 2023 – analisadas em conjunto com as demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022 – da Concessionária Via 040 S.A. (Via 040), a Companhia foi fundada em 31 de janeiro de 2014, sediada na cidade de Nova Lima, Minas Gerais. É uma sociedade de propósito específico com o objetivo de explorar o sistema rodoviário composto pelos trechos rodoviários da BR-040/DF/GO/MG, com início em Brasília – DF e fim em Juiz de Fora – MG, com extensão de 936,8 km, passando por 35 municípios ao longo de sua extensão. O contrato de concessão possui prazo de trinta anos, contados a partir de 22 de abril de 2014, podendo ser renovado a igual período a exclusivo critério do Poder Concedente. A Via 040 é uma subsidiária integral da Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A. – INVEPAR.

Em setembro de 2017, a companhia protocolou junto à ANTT, ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) e ao Programa de Investimento e Logística (PIL) o pedido de adesão ao processo de Relicitação. Em 18 de fevereiro de 2020, o empreendimento foi qualificado para Relicitação pelo PPI por meio da portaria presidencial 10.248 e, em novembro de 2020, a Companhia e a ANTT assinaram o Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da

BR-040/DF/GO/MG. Em 17 de fevereiro de 2022, a Companhia assinou o terceiro termo aditivo do contrato de concessão originário pelo prazo de 18 meses a contar de 19 de fevereiro de 2022, em que o vencimento da concessão passa a ser até 18 de agosto de 2023. Em 17 de agosto de 2023, a décima vara cível do Distrito Federal determinou que a concessionária prossiga com a prestação de serviços de manutenção, conservação, operação e monitoramento de rodovia, mantendo as condições do último Termo Aditivo celebrado até a finalização do processo de Relicitação.

A Companhia mantém a premissa de receber, após a homologação da Relicitação, uma indenização pelos investimentos realizados e ainda não amortizados, conforme prevê a Lei de Relicitação, o contrato de concessão e a Resolução 5.680 de 2019 que estabelece a metodologia de cálculo do valor indenizatório, que será certificado por empresa de verificação independente – no caso da Via 040, a KPMG. Em 30 de setembro de 2023, foi informado, em nota explicativa, que a expectativa de que o valor preliminar de indenização estará definido ainda no segundo semestre de 2023.

Em 30 de setembro de 2023, o ativo total da Via 040 correspondia a R\$ 912 milhões, sendo 85% correspondente ao ativo intangível (R\$ 775 milhões), ou seja, não houve alteração de política contábil referente ao ativo de concessão. Embora a concessionária não tenha realizado a transferência do ativo intangível para o ativo financeiro, de acordo com a Tabela 9 do item 4.2 deste estudo, verifica-se que o contrato de concessão apresenta a figura do excedente tarifário, que deverá ser abatida do valor a ser indenizado. Em análise ao passivo não circulante em 30 de junho de 2023, foi identificado apenas o registro do montante de R\$ 106 milhões referente ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC Multas), junto à ANTT, que tem como objetivo compensar os efeitos do descumprimento do dever de pagamento de penalidades pecuniárias aplicadas e não transitadas e julgadas na esfera administrativa, e que será compensado na indenização mediante Relicitação.

Para identificar o tratamento contábil empregado pela Via 040 à tarifa excedente, revisitaram-se as demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2019 e de 31 de dezembro de 2020. Ao analisar o relatório da administração de ambos os períodos, foi identificado que não houve alteração no valor da tarifa de pedágio praticada antes e após a assinatura do Termo Aditivo de Relicitação – R\$ 5,30, conforme subcláusula 5.1. A análise do termo aditivo confirma a manutenção da tarifa praticada, entretanto, na subcláusula 5.2, considera como tarifa calculada o valor aproximado de R\$ 2,53803. A subcláusula 5.4 determina que o valor excedente, calculado pela diferença entre os valores das subcláusulas 5.1 e 5.2 (R\$ 2,76197) deverá ser reajustado da data da celebração do termo aditivo até o pagamento da indenização, incorporando a variação do IPCA e a Taxa de Desconto do fluxo de caixa marginal da concessão. Este montante será descontado do valor de indenização pelos investimentos vinculados a bens reversíveis não depreciados.

Nesse sentido, a ANTT concorda que a Concessionária mantenha a cobrança da Tarifa no valor de R\$ 5,30, mas que o valor da tarifa calculada seria R\$ 2,53803 uma vez que o termo aditivo lhe desobrigou de investimentos constantes no contrato original, e que a diferença da tarifa calculada com o valor cobrado ao usuário deverá ser descontada do valor a ser indenizado, ou seja, é como se a concessionária estivesse recebendo antecipadamente parte da indenização por meio do excedente tarifário, reforçado pela subcláusula 5.4.2, a qual determina que, para o caso de o valor excedente de receita tarifária ser superior à indenização dos bens reversíveis não amortizados ou depreciados, a diferença deverá ser revertida ao poder concedente.

A análise de *impairment* realizada pela Via 040, em 31 de dezembro de 2022, foi realizada considerando (i) devolução da concessão ao poder concedente em agosto de 2023; (ii) premissas e orçamento até a devolução da concessão; (iii) valor da indenização pelo total dos bens não depreciados e amortizados descontada a tarifa excedente e as multas administrativas; (iv) projeção de mercado em relação ao IPCA; (v) fluxo de caixa que deriva do custo médio ponderado de capital para descontar o fluxo de caixa operacional da concessionária; e a taxa de desconto livre de risco equivalente à NTN-2024. De acordo com a administração, não foram identificados indicativos de ativos intangíveis com custos registrados superiores aos seus valores de recuperação, ou seja, o

valor registrado no intangível é inferior ao fluxo de caixa esperado até agosto de 2023 – data esperada para o recebimento da indenização.

Considerando que a Concessionária assinou o termo aditivo de Relicitação, que há uma metodologia estabelecida tanto pela legislação como também pela ANTT, por meio da portaria nº 5.860/2019, que não há, até o momento da publicação da última demonstração contábil disponível ao público, uma definição quanto à data de pagamento e quem realizará o pagamento, apresentamos a seguir a árvore de decisão para o tratamento contábil empregado ao ativo de concessão:

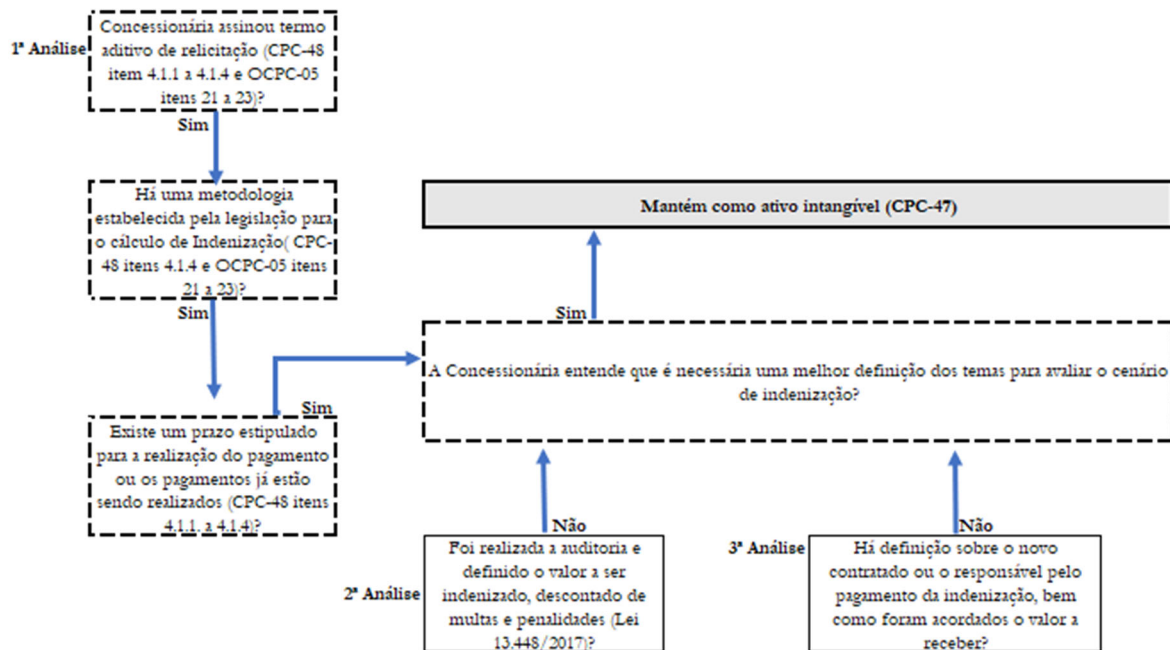


Figura 9 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Via 040 S.A.

Nota: Elaborado pelo autor

Embora tenha sido a primeira concessão de rodovias que aderiu ao processo de Relicitação, mesmo o contrato contendo a figura do excedente tarifário, que corresponde à realização antecipada do pagamento, a empresa concessionária manteve o registro do ativo de concessão no ativo intangível. Ainda que a Concessionária compreenda que é necessária uma melhor definição dos temas para avaliar o cenário de indenização, é importante destacar que não estão refletidas, nas demonstrações contábeis, os efeitos do passivo financeiro decorrente do excedente tarifário. Nesse sentido, a concessionária aguarda que seja finalizado o processo de auditoria que definirá o valor a ser indenizado, descontado de multas e penalidades, assim como a definição do novo contratado ou responsável pelo pagamento da indenização, e definido o valor a receber para avaliar a constituição do ativo financeiro.

#### 4.4.6. MSVias

De acordo com as demonstrações contábeis da MSVias de 30 de setembro de 2023, analisadas em conjunto com as demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022, a MSVias tem por objetivo social exclusivo e específico, sob regime de concessão, a exploração da infraestrutura e da prestação de serviços públicos de recuperação, operação, manutenção,

monitoração, conservação, implantação de melhorias, ampliação da capacidade e manutenção do nível de serviços da rodovia BR-163/MS, nos termos do contrato de concessão celebrado com a União, por intermédio da ANTT. A Companhia é uma subsidiária integral da CCR S.A. (CCR). Em 11 de abril de 2014, a ANTT transferiu à concessionária todos os bens vinculados à operação e à manutenção do sistema rodoviário pelo prazo de 30 anos. A cobrança de tarifa foi iniciada em setembro de 2015 após conclusão de 10% do acordo previsto e a implantação de nove praças de pedágio.

Em abril de 2017, a companhia apresentou à ANTT um pedido de revisão contratual extraordinário em virtude de modificações substanciais das bases de contratação por fatores não imputáveis à Companhia e alheios à sua responsabilidade legal ou contratual, que impediam a continuidade dos serviços nos moldes originalmente contratados. Em janeiro de 2018, a ANTT comunicou que o pleito foi rejeitado, sob o fundamento de que os eventos narrados pela Companhia seriam riscos que teriam sido, no contrato de concessão, alocados à Companhia. Em maio de 2018, ingressou na 22ª Vara cível do Distrito Federal pedido preliminar de autorização de suspensão de suas obrigações contratuais de investimentos e que seja determinado que a ANTT se abstenha de aplicar quaisquer outras penalidades contra a Companhia, pedido este acatado ainda em maio de 2018, para que a ANTT se abstenha até deliberação posterior de aplicar qualquer tipo de penalidade contra a Companhia. Tanto a ANTT quanto a União contestaram a ação, e a Companhia apresentou sua manifestação em julho de 2018.

Em agosto de 2018 foi realizada audiência de conciliação na qual as partes acordaram de suspender o processo por 90 dias, para realização de tratativas administrativas para concretização de possível acordo. Em fevereiro de 2019 a ANTT requereu suspensão do processo por mais 60 dias, e em abril de 2019 foi requerida pela ANTT nova prorrogação de 45 dias. Em junho de 2019, transcorrido o prazo de 45 dias sem manifestação da ANTT, a Companhia apresentou petição reiterando os pedidos inicialmente formulados, sobretudo a suspensão da aplicação do Fator D. Em julho de 2019, a Companhia apresentou nova petição informando que fora notificada pela ANTT a se manifestar no prazo de 15 dias sobre a Nota Técnica nº 2330, que consignou resultados preliminares da revisão tarifária em andamento e apontou eventual redução tarifária em setembro de 2019 da ordem de 54,27% ou da ordem de 40,58% (caso o recálculo fosse diluído ao longo dos próximos 36 meses), reiterando pedido liminar formulado para suspender a aplicação do Fator D.

Em novembro de 2019, a ANTT determinou a redução de 53,94% da tarifa básica de pedágio de todas as praças da BR-163/MS. Em dezembro de 2019 a Companhia apresentou à ANTT a intenção de aderir ao processo de Relicitação. Em julho de 2020, foi atestada a viabilidade técnica pela ANTT, tendo manifestação favorável do CPPI em dezembro de 2020 e posterior publicação do decreto nº 10.647/2021, pela Presidência da República, em março de 2021. Em junho de 2021, foi celebrado o 1º termo aditivo ao contrato de concessão, com vigência de 24 meses contados a partir da data de publicação do decreto. Em fevereiro de 2022, foi assinado o segundo termo aditivo do contrato de concessão com a alteração do plano de exploração rodoviária com o objetivo de compatibilizar os parâmetros das obrigações da concessão após o enquadramento no processo de Relicitação. Em março de 2023, foi celebrado o 3º termo aditivo do contrato de concessão, com prorrogação do prazo por mais 24 meses.

Em 30 de setembro de 2023, o ativo total da MSVias correspondia a R\$ 969 milhões, sendo que 83,7% (R\$ 811 milhões) correspondem a Contas a Receber do Poder Concedente. De acordo com a nota explicativa nº 7, este montante corresponde à indenização a receber do poder concedente em decorrência da devolução antecipada da concessão. Em análise à mesma nota explicativa das demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022, é informado que, em junho de 2021, com a assinatura do 1º termo aditivo do contrato de concessão, foi aplicada a análise de recuperabilidade do valor justo, a qual inclui a avaliação da indenização conforme a resolução 5860/2019, aplicável aos bens reversíveis e não depreciados e, nesse sentido, reclassificados para o ativo financeiro os valores dos bens reversíveis anteriormente classificados como ativo imobilizado e intangível, líquidos de suas depreciações e amortizações, ajustado pela diferença de critério de

amortização linear, atualizado monetariamente pelo IPCA, deduzido da tarifa excedente e das multas e penalidades.

Considerando que a Concessionária assinou o termo aditivo de Relicitação, que há uma metodologia estabelecida tanto pela legislação quanto pela ANTT, por meio da portaria nº 5.860/2019, que não há, até o momento da publicação da última demonstração contábil disponível ao público, uma definição quanto à data de pagamento e a quem realizará o pagamento, apresenta-se a seguir a árvore de decisão para o tratamento contábil empregado ao ativo de concessão:

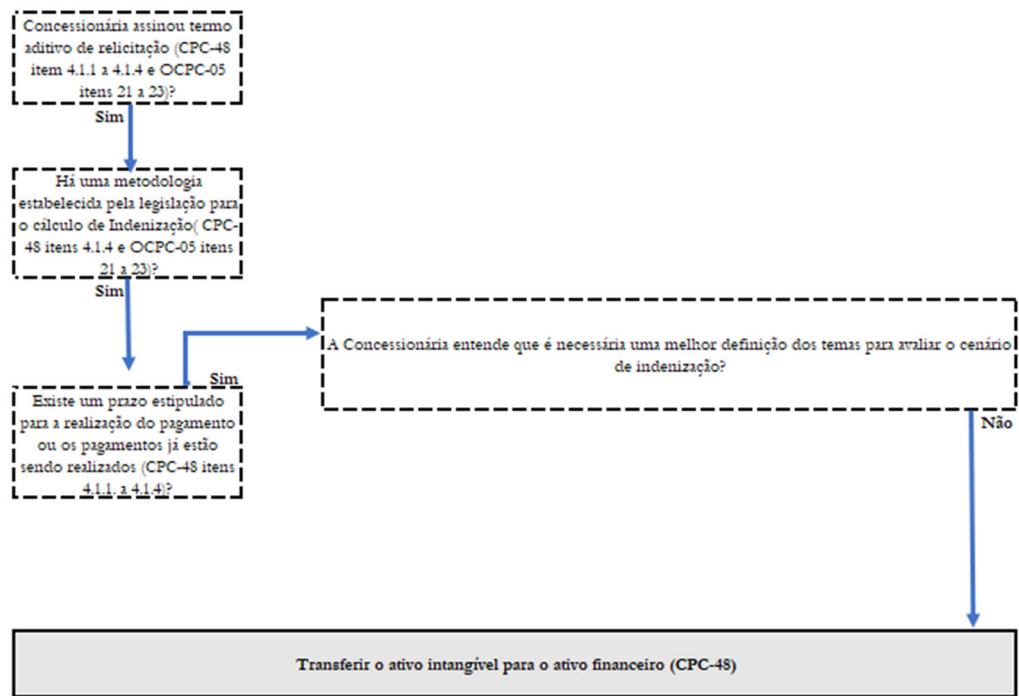


Figura 10 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela MSVias S.A.

Nota: Elaborado pelo autor

Diferentemente das concessionárias analisadas anteriormente, a MSVias é a primeira analisada, até o momento, que alterou a prática contábil, uma vez que considera que o excedente tarifário, por abater o valor da indenização, configura-se como realização do pagamento. Nesse contexto, o resultado da auditoria e a definição sobre o novo contratado não foram preponderantes para a alteração da política contábil de avaliação do ativo de concessão.

#### 4.4.7. Concebra

De acordo com as demonstrações contábeis da Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (Concebra) de 30 de setembro de 2023, analisadas em conjunto com as demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022, a Companhia é uma sociedade anônima de capital fechado que tem por objetivo a exploração com exclusividade sob o regime legal de concessão do sistema rodoviário composto pelas rodovias BR-060, BR-153 e BR-262 DF/GO/MG, que totalizam 1.176,50 quilômetros, inclusive realizando a recuperação, a manutenção, o melhoramento, a monitoração, a conservação e a operação. Nos doze primeiros meses de concessão, foram realizados os serviços de recuperação do pavimento, sinalização horizontal e vertical, elementos de proteção e segurança, canteiro central e faixa de domínio, drenagem e Obras de Arte Corrente e

Especiais, sistema elétrico e de iluminação e reforma das edificações existentes. A Concebra é subsidiária integral da Triunfo Participações e Investimentos S.A. (Triunfo).

A Concebra menciona, em suas notas explicativas que, de acordo com o programa de concessão de rodovias federais, assumiu a concessão com a previsão de realizar investimentos significativos nos primeiros cinco anos da concessão a serem financiados, em quase toda a totalidade, pelo BNDES, uma vez que o modelo de concessão, como estava concebido, com concentração de investimentos e manutenção, e tarifa de pedágio baixa, necessitava de investimentos públicos a juros subsidiados. A Concebra destaca que, por ocasião do lançamento da licitação, o poder concedente incluiu, no respectivo edital, a oferta de contratação de financiamento de longo prazo de até 12 meses e, em dezembro de 2013, foi publicada a Carta de Apoio os Bancos Públicos, assinadas por BNDES, Caixa e Banco do Brasil, dispendo de condições excepcionalmente subsidiadas em relação ao mercado nos financiamentos para o setor de rodovias. Esse subsídio permitiria a manutenção de uma tarifa baixa de pedágio. Em fevereiro de 2016, o BNDES aprovou o financiamento de longo prazo da Concebra no valor de R\$ 3,6 bilhões, com carência de amortização até o final do ano de investimentos (5 anos) e prazo de amortização de 20 anos, no entanto o valor de fato liberado foi de R\$ 690 milhões a título de empréstimo-ponte, uma vez que, após mudança de orientação de política pública por parte do Poder Concedente, o financiamento foi indeferido e considerado antecipadamente vencido o empréstimo-ponte em 15 de dezembro de 2016. Como não se confirmaram as condições inicialmente apresentadas para a obtenção do financiamento público, a Concebra e sua controladora precisaram arcar com parte do investimento, além dos R\$ 380 milhões previstos contratualmente.

Em junho de 2019, a Concebra obteve decisão liminar da 3ª Vara Cível do Distrito Federal que assegurava que a ANTT se abstinhasse de aplicação de penalidades, como caducidade, redução tarifária pela aplicação do Fator D, cobrança de valores ou exigências de cumprimento de quaisquer obrigações contratuais até que o tribunal arbitral, ao qual foi submetida a ação principal, pronunciasse-se sobre a questão ou a ANTT solucionasse o desequilíbrio econômico-financeiro. Em julho de 2019, a Concebra ingressou com pedido de abertura de processo arbitral junto à Câmara de Comercio Internacional (CCI) em face à ANTT, com o objetivo de solucionar controvérsias decorrentes do desequilíbrio econômico-financeiro e, no mesmo mês, obteve decisão ratificando a decisão liminar. No entanto, em junho de 2020, a corte arbitral suspendeu a sentença que mantinha a tarifa de pedágio mantida em sentença judicial, autorizando a ANTT a aplicar a redução de 37,32% na tarifa de pedágio.

Em abril de 2020, a Concebra apresentou requerimento à ANTT para adesão ao processo de Relicitação, porém o processo estava suspenso em razão da indefinição da tarifa de pedágio. No entanto, em março de 2021, a Concebra reapresentou o pedido de Relicitação, justificado, dentre outros fatores, a não solução dos desequilíbrios do contrato de concessão, a alteração do cenário econômico em relação ao previsto e considerado no momento da licitação, a impossibilidade da reprogramação dos investimentos, e a imprevisível redefinição da política pública de financiamento de longo prazo, que frustrou a liberação de crédito prometido e aprovado, acarretando consequências no desequilíbrio econômico-financeiro da Concessionária.

Em junho de 2021, foi atestada a viabilidade técnica da concessão para fins de Relicitação pela ANTT e, em setembro de 2021, foi recomendado pelo CPPI a qualificação da concessão para fins de Relicitação. Em novembro de 2021, foi publicado decreto presidencial, qualificando a concessionária para Relicitação e, em fevereiro de 2022, foi celebrado o 2º Termo Aditivo do contrato de concessão, com vigência de 24 meses a partir da publicação do decreto presidencial, a vencer em novembro de 2023, podendo ser prorrogado por mais 24 meses mediante deliberação do CPPI e anuência expressa da Concessionária.

O aditivo prevê a suspensão de obrigações de investimentos previstos no contrato de concessão originário e que o objetivo do termo é estabelecer as condições de prestação dos serviços essenciais pela concessionária durante o período de transição para o futuro concessionário, e para isso foi aprovada uma nova tarifa de pedágio cujo acréscimo à nova tarifa calculada é denominada

de “tarifa adicional”, ressaltando que a concessionária, após a vigência do 2º Termo Aditivo e a celebração de novo contrato de concessão entre a ANTT e o futuro concessionário, fará jus a uma indenização referente aos investimentos vinculados aos bens reversíveis não depreciados ou amortizados, atualizados pelo IPCA, de acordo com a resolução ANTT de 5.860/2019.

A Concebra ainda ressalta, em sua nota explicativa nº 1 de 31 de dezembro de 2022, que após a assinatura do 2º Termo Aditivo, ainda há etapas para a efetiva Relicitação. Dentre elas, está o processo de encontro de contas e a indenização dos ativos, e a empresa reforça que permanecerá operando os trechos rodoviários até a conclusão do processo, nos termos e condições previstos no Aditivo.

Em 22 de novembro de 2023, conforme fato relevante divulgado pela controladora Triunfo Participações e Investimentos, foi promovida pelo Ministério Público Federal uma Ação Civil Pública, na qual a Justiça Federal de Uberaba determinou a prorrogação dos efeitos previstos no 2º Termo Aditivo do contrato de Concessão da Concebra até a conclusão do processo de Relicitação ou até eventual repactuação da concessão, nos termos da Portaria 848/2023 do Ministério dos Transportes – a qual será tratada na etapa de conclusão deste estudo.

Nesse sentido, a Concebra deverá dar continuidade à prestação de serviços de manutenção, conservação, operação e monitoramento, e a execução dos investimentos essenciais nas condições estabelecidas no referido termo aditivo. De acordo com a decisão, a ANTT e a União deverão adotar as medidas administrativas necessárias para a continuidade da prestação de serviços, além de determinar que sejam definidos os valores de tarifa de pedágio a serem praticados, reajustados para incorporar a variação do IPCA. Em relação à Concebra, no prazo de 90 dias, esta deverá renovar a garantia de execução do contrato.

Em 30 de setembro de 2023, o ativo total da Concebra correspondia a R\$ 1,453 bilhão, dos quais R\$ 1,155 bilhão (79,49%) correspondem à rubrica “Ativo Financeiro”. De acordo com a nota explicativa nº 7, das demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022, confirma-se que, após a assinatura do 2º Termo Aditivo, como o referido termo aditivo, em sua cláusula 5ª – item 5.4 – prevê o desconto da arrecadação proveniente da tarifa excedente do valor da indenização, foi reclassificado do ativo intangível para o ativo financeiro o montante dos ativos reversíveis não indenizados avaliados pelo custo amortizado à curva de tráfego, no montante de R\$ 1,387 bilhão, ajustado pela diferença do critério de amortização linear e atualização do IPCA, conforme resolução ANTT 5.860/2019, reduzido pela tarifa excedente líquida de impostos entre abril e dezembro de 2022, atualizada pelo IPCA + TIR regulatória.

A Concebra menciona que há a possibilidade de o Poder Concedente aferir valor indenizável diferente do entendimento previsto, uma vez que os normativos são discricionários, ou seja, podem ser alterados de acordo com a conveniência, a oportunidade e o conteúdo pelo poder concedente. Dessa forma, as divergências de entendimento sobre os valores indenizáveis controversos serão discutidas posteriormente.

Considerando que a Concebra assinou o termo aditivo de Relicitação, que há uma metodologia estabelecida tanto pela legislação como também pela ANTT, por meio da portaria nº 5.860/2019, que não há, até o momento da publicação da última demonstração contábil disponível ao público, uma definição quanto à data de pagamento e quem realizará o pagamento, apresenta-se a seguir a árvore de decisão para o tratamento contábil empregado ao ativo de concessão:

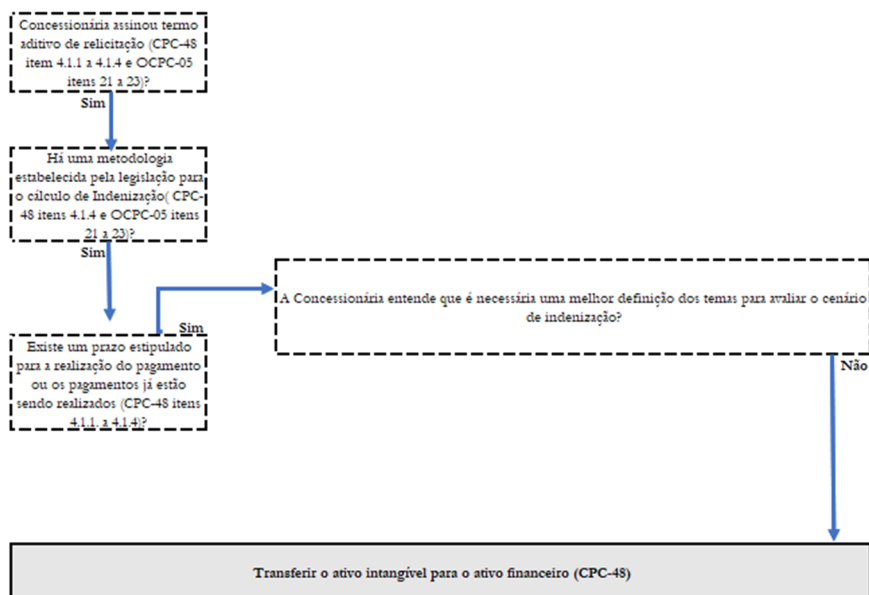


Figura 11 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Concebra

*Nota:* Elaborado pelo autor

A Concebra adotou o mesmo procedimento aplicado pela MSVias, explicitando, em suas notas explicativas, que o excedente tarifário foi preponderante para a alteração da política contábil para os ativos de concessão.

#### 4.4.8. Autopista Fluminense

De acordo com as demonstrações contábeis da Autopista Fluminense S.A. (Autopista Fluminense), a Companhia é uma sociedade anônima de capital aberto com registro de categoria “B” na CVM, e tem como objetivo social e único a exploração do lote rodoviário BR-101/RJ, compreendendo o trecho ente a divisa de RJ/ES e a Ponte Presidente Costa e Silva, sob a forma de concessão pública pelo prazo de 25 anos iniciados a partir de 14 de fevereiro de 2008, precedida da execução e obras públicas para recuperação, manutenção, monitoramento, conservação, operação, ampliação e melhorias da rodovia. A Concessão é controlada pela Arteris S.A., constituída por um mix de capital nacional – PDC Participações S.A. – e estrangeiro – a espanhola Participes em Brasil e a canadense Brookfield.

A Autopista Fluminense protocolou o pedido de adesão ao processo de Relicitação em maio de 2020. Em setembro de 2021, a ANTT atestou a viabilidade técnica e jurídica do requerimento e o processo foi remetido para o Ministério da Infraestrutura, que declarou a compatibilidade do requerimento de Relicitação e remeteu o processo ao CPPI, o qual, em 16 de fevereiro de 2021, opinou favoravelmente à Relicitação. Em março de 2022, foi assinado pelo Presidente da República o decreto 11.005/2022, que qualificou ao PPI o trecho concedido para Relicitação.

Em junho de 2022, a ANTT e a Autopista Fluminense celebraram o 2º Termo Aditivo ao contrato de concessão, estabelecendo as obrigações relativas ao processo de Relicitação, com prazo de vigência de 24 meses, contados da data da publicação do decreto, podendo o prazo de concessão ser prorrogado mediante deliberação do CPPI com anuência expressa da Autopista Fluminense. Durante a vigência do 2º Termo Aditivo até a entrega da concessão ao novo operador, todos os serviços de atendimento ao usuário, prestação de serviço de manutenção, conservação, operação e

monitoramento, e da execução de investimentos essenciais contemplados no contrato de concessão originário continuarão a ser prestados e realizados normalmente, para garantir a continuidade e a segurança dos serviços essenciais relacionados ao empreendimento.

Em 30 de setembro de 2023, a Autopista Fluminense apresentava Ativo Total no montante de R\$ 1,024 bilhão, do qual R\$ 843 milhões (82,32%) estão registrados no ativo financeiro. Na nota explicativa nº 1, é mencionado que a administração da sociedade avaliou os aspectos contábeis relacionados a este fato e entendeu que os impactos nas demonstrações contábeis do exercício de 31 de dezembro de 2022, em decorrência da assinatura do 2º Termo Aditivo, refletem as mudanças no modelo de negócio de acordo com a interpretação técnica ICPC-01 – Contratos de Concessão – uma vez que a Autopista Fluminense passa a ter direito a uma indenização pelos investimentos realizados e não amortizados a ser recebida ao final do período de transição e paga pelo poder concedente.

De acordo com a nota explicativa nº 9, foi reclassificada do ativo intangível para o ativo financeiro a parte do investimento que a Autopista Fluminense entende que pode reaver dos investimentos não amortizados mediante esta indenização. Nesse sentido, o ativo financeiro é composto pelos bens reversíveis não amortizados atualizados pelo IPCA e reduzido do excedente tarifário e sua atualização financeira, e estimativas de perdas previstas na lei 13.448/2017, como multas e penalidades.

Considerando que a Autopista Fluminense assinou o termo aditivo de Relicitação, que há uma metodologia estabelecida tanto pela legislação como também pela ANTT, por meio da portaria nº 5.860/2019, que não há, até o momento da publicação da última demonstração contábil disponível ao público, uma definição quanto à data de pagamento e a quem realizará o pagamento, apresenta-se a seguir a árvore de decisão para o tratamento contábil empregado ao ativo de concessão:

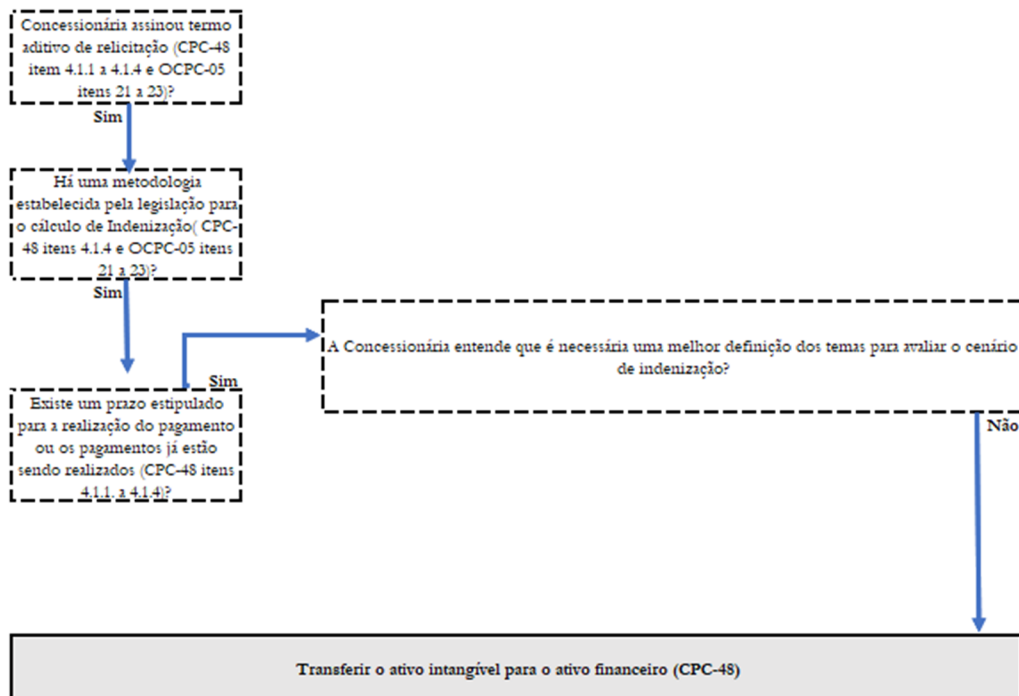


Figura 12 - Árvore de decisão do tratamento contábil empregado aos ativos de concessão para fins de Relicitação, aplicada pela Autopista Fluminense S.A.

Nota: Elaborado pelo autor

A Autopista Fluminense, assim como a MSVias e a Concebra, também realizou alteração na política contábil de mensuração dos ativos de concessão. A concessionária justifica, em suas notas explicativas, entender que há alteração no modelo de negócios a partir da assinatura do 2º Termo aditivo, uma vez que há o direito em receber uma indenização pelos investimentos realizados, em vez de recuperar o valor investido por meio de cobrança de pedágio.

#### 4.5. Análise dos levantamentos realizados

Este estudo teve como objetivo identificar as escolhas contábeis adotadas pelas concessões abrangidas pela lei de Relicitação. Nesse sentido foram identificadas as concessionárias que aderiram ao processo de Relicitação, analisados os termos aditivos de Relicitação para compreender os direitos e obrigações relativas aos ativos de concessão, assim como foram examinadas as notas explicativas das demonstrações contábeis das concessionárias que aderiram à Relicitação para identificar o tratamento contábil empregado aos ativos de concessão após a assinatura do termo aditivo e o andamento do processo de Relicitação.

Em relação à análise dos termos aditivos, observa-se que, em linhas gerais, há grandes similaridades na estrutura dos termos aditivos elaborados para cada tipo de concessão. Essa característica reforça as afirmativas de Cardoso et al. (2009) e Gomes (2018), relativas à teoria da regulação, uma vez que o agente regulador oferece para cada tipo de concessão – rodoviária, ferroviária e aeroportuária – condições gerais semelhantes para evitar que concessionários de um mesmo segmento tenha condições distintas. Os aditivos aeroportuários, elaborados pela ANAC, basicamente alteram o prazo de concessão e reduzem as obrigações previstas no contrato de concessão original e apresentam um novo cronograma de execução para que as concessões mantenham determinado nível de atendimento ao usuário.

Por sua vez, a ANTT conduziu modelos de contratos diferentes para as concessões ferroviária e rodoviárias. Para a única concessão ferroviária, por exemplo, o aditivo contratual segue a mesma linha adotada pela ANAC em seus contratos, com a diferença de que o contrato apresenta a metodologia de cálculo dos bens reversíveis no próprio termo aditivo. Para as concessões rodoviárias, a ANTT não apresenta a metodologia diretamente no contrato visto que fora emitida – a exemplo da ANAC – portaria específica para tratar do tema para as concessões de rodovias. Contudo, a ANTT incluiu, em todos os contratos das concessões rodoviárias, as figuras da tarifa contratual e da tarifa excedente, em que a tarifa excedente deverá ser atualizada e descontada do valor da indenização.

Em relação às notas explicativas das demonstrações contábeis, não se pode afirmar que há uma uniformidade em relação às informações sobre o processo de Relicitação. As demonstrações contábeis de Viracopos, Galeão, MSVias e Concebra apresentam, com maior grau de detalhamento, os motivos para aderirem à Relicitação, motivos estes relacionados às condições macroeconômicas – citado por Viracopos, Galeão e Concebra – que reforçam o entendimento de Oliveira (2018) em relação ao ambiente em que foi instituída a lei de Relicitação, bem como o entendimento de Rossi e Mello (2017) referente às políticas de austeridade econômica do governo para conter a queda da economia.

Adicionalmente, houve menção a expectativas de demanda incluídas no Plano de Exploração na etapa de licitação, em especial citado por Viracopos e Galeão, que assumiram um elevado valor de outorga a pagar ao poder concedente, que vão ao encontro das conclusões de Da Silva (2021) em relação aos resultados financeiros insatisfatórios e insuficientes para cobrir os valores de outorga, assim como estão em linha com os achados de Albuquerque (2022) no que concerne às concessões aeroportuárias, que sinaliza as assimetrias dos valores de outorga ofertado

e o impacto nos lances oferecidos, bem como comportamento excessivamente otimista presente nas premissas projetadas pelo poder concedente e pelos vencedores.

Concebra, por sua vez, menciona a alteração na política pública de investimentos realizada pelo BNDES, em linha com as afirmações de Rossi e Mello (2017), assim como penalidades relativas aos Fatores “D”, por inexecução ou atrasos, e “Q”, relacionada à qualidade do serviço prestado, estes incidentes sobre as tarifas de pedágio presentes nos contratos da terceira etapa de concessões rodoviárias, também citados por MSVias. Essas afirmativas estão de acordo com as mencionadas por Ferreira et al (2021) já que essas penalidades reduziram o valor da tarifa, que já apresentava um deságio agressivo, inviabilizando o cumprimento do contrato e a prestação de serviços aos usuários.

As demonstrações contábeis de Inframerica, RMO e Autopista Fluminense não mencionam diretamente os motivos para adesão ao processo de Relicitação em suas demonstrações financeiras, apenas mencionando a adesão ao Processo de Relicitação e como foi o desenrolar dos processos, que seguiram os ritos estabelecidos na Lei 13.448 de 2017 e no decreto lei 9.957 de 2019.

Em relação ao tratamento contábil empregado pelas empresas concessionárias aos ativos de concessão, a prescrição do excedente tarifário, existente nos contratos das concessões rodoviárias, mostrou-se um fator preponderante para a escolha contábil de avaliar os ativos de concessão de acordo com o Pronunciamento Técnico CPC-48, após a assinatura destes termos aditivos, uma vez que, das quatro concessões rodoviárias que aderiram à Relicitação, três adotaram essa escolha. Para essas concessões, independentemente do resultado da auditoria dos bens reversíveis não depreciados, há uma mudança no modelo de negócios da concessão – dado esse citado expressamente pela Autopista Fluminense – que justifica a alteração da política contábil de mensuração do ativo de concessão. A referida concessionária faz referência à Orientação Técnica ICPC-01 – certamente aos itens 16, 17 e 18, que referenciam o entendimento de modelo de negócios ao Pronunciamento Técnico CPC-48, item 4.1.1.

Destaca-se que os termos aditivos de Relicitação ou o advento geral da Relicitação têm como consequência o pagamento de uma indenização pelos bens reversíveis não depreciados. Nesse sentido, retomando os itens 4.1.2 e 4.1.4 do Pronunciamento Técnico CPC-48, as concessionárias, ao reconhecerem os ativos de concessão como ativo financeiro, consideraram dois componentes no emprego deste tratamento contábil: (i) manter ativos financeiros com objetivo de receber fluxos de caixa contratuais ou venda de ativo financeiro; (ii) os termos do ativo financeiro originarem, em datas específicas, fluxos de caixa que constituam pagamento de principal e juros.

Sendo assim, a expectativa dessas empresas concessionárias é receber recursos financeiros ao final desse processo, em que a aplicação do valor justo, considerando a metodologia aplicável para a atualização dos bens reversíveis não depreciados ou amortizados, melhora a informação divulgada aos usuários, refletindo o real valor de liquidação dos ativos, em consonância às afirmações de Politelo, et al. (2014) , assim como reforça o entendimento de Moura e Dantas (2015), em apresentar aos usuários a informação cada vez mais próxima da realidade econômica, fornecendo uma base confiável para a previsão de valores.

A Via 040 foi a única das concessões de rodovias que manteve o ativo de concessão avaliado de acordo com o Pronunciamento Técnico CPC-47, assim como Inframerica, Viracopos, RMO e Galeão. Analisando as árvores de decisão do tratamento contábil aplicado aos ativos de concessão destas, verifica-se que há indefinições em comum: (i) resultado final da auditoria dos bens reversíveis não depreciados; e (ii) indefinição do novo contratado, responsável pelo pagamento da indenização de acordo com os termos aditivos. As indefinições relativas aos desdobramentos do processo estão em linha com os entendimentos Lima et al. (2012) e Santos (2015), em relação à probabilidade de realização de benefício futuro de um ativo intangível, natureza complexa pela dificuldade de definição e incerteza a respeito da mensuração de seus valores estimados.

Considerando que há indefinição sobre o valor que será pago, em virtude da não finalização da auditoria dos bens reversíveis não depreciados, e da indefinição de quem realizará o pagamento, uma vez que não foi realizado leilão dos ativos relicitados – exceto Inframerica, cujo leilão ocorreu após a aprovação das demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022, não sendo possível avaliar o tratamento contábil empregado após a realização do leilão –, as concessionárias Viracopos, RMO e Galeão podem estar considerando essas incertezas ao manterem o ativo de concessão no ativo intangível.

Entretanto, no caso da Via 040, a tarifa excedente configura-se como recebimento do valor da indenização, uma vez que será descontada desta. Embora sejam consideradas as indefinições acima, é importante destacar que, com a assinatura do termo aditivo de Relicitação, a Via 040 assume o compromisso de devolver (e abater do valor de indenização) o montante relativo ao excedente tarifário atualizado. Nesse sentido, muito embora esteja considerando esses efeitos na sua análise de *impairment* – que falarei mais adiante –, é importante destacar que não está sendo considerado esse passivo financeiro nas demonstrações contábeis.

Interessante destacar que estas cinco concessões que mantiveram o ativo de concessão no intangível mencionam que avaliam a recuperabilidade dos ativos – *Impairment* – de acordo com pronunciamento técnico CPC-01, considerando a projeção descontada do fluxo de caixa operacional. Isso alinha-se com as afirmações de Ferreira e Martins (2015), referente à análise de recuperabilidade dos ativos intangíveis, em que se considera o fluxo de caixa esperado pelo uso contínuo do ativo, aplicando taxa de desconto mais adequada a estes fluxos de caixas estimados, até a vigência do prazo estabelecido no termo aditivo ou na respectiva resolução do CPPI, somado à estimativa de valor a receber de indenização dos bens reversíveis não depreciados ou amortizados, atualizados pelo IPCA e descontado de multas e penalidades.

Veja que, embora mantido o ativo de concessão no ativo intangível, as empresas concessionárias em suas projeções, considerando as melhores estimativas na ocasião da análise de recuperabilidade do ativo, esperam, imediatamente ao final do prazo do termo aditivo de Relicitação, receber o valor de indenização. Este entendimento está em linha com o que fora estruturado nos termos aditivos de Relicitação, considerando o prazo de vigência do contrato e que, ao final da concessão, o valor da indenização será pago pelo novo contratado.

Para avaliar se a análise *Impairment* considera as melhores estimativas existentes, é importante discorrer acerca dos desdobramentos dos processos de Relicitação para, em seguida, apresentar uma conclusão em relação à análise de recuperabilidade dos ativos aplicadas pelas concessionárias. Das duas indefinições citadas anteriormente – auditoria dos bens reversíveis e definição do futuro contratado –, a não definição do futuro contratado pode ser considerada a principal incerteza dos ativos em Relicitação, uma vez que todos os contratos preveem que o concessionário continuará operando a concessão com a obrigação de seguir um novo cronograma de obras e melhorias adaptado ao novo prazo de concessão – 24 meses, renovável por mais 24 meses, ou até a realização de nova licitação, mas o CPPI, comitê formado pela Presidência da República, tem autonomia, pela Lei 13.448 de 2017 de prorrogar por sucessivas vezes, desde que o total dos períodos de prorrogação não ultrapasse 24 meses. Essa incerteza está presente em todas as concessões pelo mecanismo legislativo, independentemente do tratamento contábil empregado após a assinatura do termo aditivo – ativo financeiro ou ativo intangível.

Das oito concessões analisadas que aderiram ao processo de Relicitação, duas permanecem com o prazo inicial de 24 meses vigente – Autopista Fluminense e Galeão –, e outras seis ultrapassaram, até dezembro de 2023, o prazo inicial de 24 meses previstos no contrato, considerando nesta contagem a Inframerica, que teve o contrato relicitado em maio de 2023. Dessas seis concessionárias que permaneceram na Concessão além do prazo inicial, duas assinaram um novo termo aditivo, ratificando a extensão de prazo – RMO e MSVias.

Para quatro concessões, o prazo foi estendido por meio de resoluções do CPPI e não havia termo aditivo formalizado nos sites da ANAC e ANTT. Dessas, como mencionado anteriormente, Inframerica teve o contrato relicitado em maio de 2023, Viracopos reforça, em suas notas explicativas, que não concorda com as condições estabelecidas no termo aditivo e que pretende conduzir procedimento arbitral para a definição do valor da indenização, enquanto a Via 040 e a Concebra, em agosto e novembro de 2023, obtiveram decisão judicial determinando a manutenção da concessão até a finalização do processo de Relicitação. No caso de Concebra, a decisão condiciona a manutenção da concessionária, além da finalização do processo de Relicitação, a um procedimento de repactuação da concessão, por meio da Portaria 848 do Ministério dos Transportes, que iremos tratar mais adiante.

Veja que os prazos estabelecidos inicialmente foram todos renovados, inclusive o da Inframerica, única concessionária até o momento relicitada. Nesse sentido, a expectativa de recebimento ao término dos prazos estabelecidos nos contratos e nas Resoluções do CPPI não se apresenta como uma informação confiável, com grande possibilidade de o prazo de concessão ser renovado sucessivamente por mais 24 meses por meio destas resoluções do CPPI.

Um outro ponto a ser considerado é que todos os contratos mencionam que o pagamento da indenização deverá ser realizado pelo futuro contratado e, como mencionado anteriormente, este componente apresenta-se como a principal incerteza existente no processo de Relicitação. Entretanto, analisando os desdobramentos do processo de Relicitação da Inframerica, o único até o momento em que foi realizada a licitação, mesmo o termo aditivo determinando que o valor deveria ser indenizado pelo novo concessionário, o valor recebido deste foi inferior ao valor estipulado de indenização levantado em auditoria – ratificado meses depois da realização da nova licitação – e a diferença deverá ser paga pelo Poder Concedente. Note que a nova licitação ocorreu antes da definição do valor a ser indenizado e em não conformidade com o que estava estabelecido no termo aditivo, ou seja, o A Inframerica deverá receber do Poder Concedente a indenização por meio de Precatórios. De acordo com Fernandes e Sbicca (2011), um precatório é uma requisição do poder judiciário ao Poder Executivo – neste caso, Poder Concedente – que representa um direito de receber referente indenização, em dinheiro, cujo pagamento está submetido a algumas condições, dentre as quais a ordem cronológica de apresentação, para não privilegiar determinados credores em detrimento dos demais, bem como deve estar contemplado no orçamento público. Destacam ainda que há um descompasso na capacidade de adimplemento do Estado, não sendo um problema patrimonial, e sim, de liquidez. Bazilio (2022) apurou uma evolução de 88 mil processos de precatórios em 2015 para 109 mil processos em 2021, e estima que o Governo Federal pagará, no ano de 2022, apenas R\$ 40 bilhões dos R\$ 89 bilhões em precatórios devidos neste exercício.

Considerando as afirmações de Fernandes e Sbicca (2021) e Bazilio (2022), fica evidente que o recebimento da indenização, caso fique a cargo do Poder Concedente, é incerto, embora os concessionários tenham a expectativa de receber o valor da indenização diretamente do novo concessionário. De janeiro a novembro de 2023, foram transferidos sete ativos para a iniciativa privada – entre eles o Aeroporto operado pela Inframerica – com uma média de 1,8 participantes, e houve ativos licitados que não apresentaram interessados (Folha de São Paulo, 2023). Considerando-se que taxa básica de juros do país foi de 13,25% ao final de 2022 e 11,75% ao final de 2023 e que o novo concessionário deverá considerar no seu Plano de Exploração do ativo de concessão um valor de indenização a pagar para o concessionário que está de saída, seria necessário um valor de tarifa de pedágio elevado para que o novo concessionário pudesse obter retorno financeiro, conforme demonstrados nos estudos de Ferreira et al. (2021), quando mencionam que a taxa Selic elevada, como nos patamares apresentados, requer um maior valor tarifário para que seja viável a entrada no ativo por um novo concessionário. Com isso, se considerarmos que a

conjuntura de mercado não é a mais adequada para a realização dos leilões dos ativos relicitados, a tendência é que os contratos sejam novamente estendidos, sejam por novos aditivos contratuais, sejam por resoluções do CPPI. Nesse sentido, conclui-se que estimativas otimistas consideradas pelas concessionárias em relação ao prazo de recebimento da indenização podem estar contribuindo para que não sejam apuradas perdas nos valores recuperáveis dos ativos de concessão.

Cumpra mencionar que a Via 040, entre os exercícios findos em 31 de dezembro de 2018 e 31 de dezembro de 2020, registrou R\$ 741 milhões de *impairment* que não foram revertidos após a assinatura do termo aditivo de Relicitação. Embora a ausência desta reversão demonstre que a concessionária possui uma “gordura” que permita o não reconhecimento do excedente tarifário no abatimento dos bens reversíveis e não depreciados e, por essa razão, os ativos de concessão registrados nas demonstrações contábeis estão dentro da expectativa de recuperabilidade da concessionária, a manutenção no ativo intangível teve como consequência o reconhecimento da tarifa excedente como receita de arrecadação de pedágio.

Em levantamento das receitas de pedágio do período de abril de 2020 a setembro de 2023, com o objetivo de segregar a tarifa praticada e a tarifa excedente, verificou-se que, considerando para a arrecadação do período o percentual de 52,11%, que corresponde ao percentual da tarifa excedente de acordo com seu termo aditivo, e que o total da receita com arrecadação correspondeu a R\$ 1,541 bilhão, R\$ 803 milhões correspondem à tarifa excedente que foi registrada no resultado. Nesse levantamento não estão sendo consideradas as atualizações, tampouco reduzidos aqui os efeitos de amortização do ativo intangível, uma vez que, para este último, manter o ativo de concessão tanto no ativo financeiro quanto no ativo intangível não faz diferença para o levantamento dos bens reversíveis não depreciados, pois o ativo financeiro é reduzido mês a mês com a continuidade da concessionária em processo de Relicitação.

Outro destaque importante refere-se à RMO, que tem registrado *impairment* para todo o seu ativo intangível. Embora a concessionária reconheça que não há expectativa de recuperação relativa aos ativos de concessão, também não menciona, em suas notas explicativas – além dos arrendamentos em litígio com o Poder Concedente – obrigações, como grandes manutenções periódicas e outras obrigações com a concessão descritas no acordo contratual da concessão. Nesse sentido, pode haver passivos financeiros não refletidos em suas demonstrações contábeis.

Considerando que há incerteza em relação ao sucesso nas licitações dos ativos em Relicitação e conseqüentemente ao pagamento da indenização pelo novo contratado ou pelo Poder Concedente, e enquanto não são realizados os leilões dos ativos em processo de Relicitação, a concessionária em Relicitação permanecerá operando a concessão, ainda assim, o recebimento da indenização, ao final do prazo seria uma estimativa confiável nas análises de *impairment*?

As demonstrações contábeis das empresas que não reconhecem o valor de indenização como um ativo financeiro e mantiveram no ativo intangível, considerando o recebimento do valor de indenização na análise de *impairment* imediatamente após o término do prazo estabelecido no aditivo – caso de Viracopos, Inframerica, Via 040 e Galeão – podem estar considerando estimativas otimistas em relação ao recebimento da indenização que podem não corresponder aos desdobramentos dos processos, ou seja, pode haver indícios de *impairment* em relação a esses ativos. Importante destacar que é necessária a análise de perda estimada dos ativos financeiros para as concessões que reconheceram o valor de indenização no ativo financeiro – à luz do Pronunciamento Técnico CPC-48.

No caso de MSVias, por exemplo, o recebimento é estimado imediatamente após o término do termo aditivo e, seguindo o mesmo raciocínio, a empresa pode estar considerando estimativas positivas em relação ao recebimento da indenização. Apenas para fins informativos, Concebra e Autovias Fluminense não mencionam, em suas notas explicativas, a expectativa de recebimento dos ativos financeiros, embora Autovias Fluminense, antes da transferência do ativo intangível para

o ativo financeiro, tenha realizado um expressivo ajuste de *impairment* no montante de R\$ 684,6 milhões.

Em relação ao tratamento contábil empregado pelas concessionárias de rodovias após a assinatura do termo aditivo, considerando que os termos aditivos das concessões rodoviárias prescrevem a figura do excedente tarifário, que será descontado do valor da indenização, entende-se que melhor prática para estas concessões seria reconhecer o ativo de concessão no ativo financeiro, com conseqüente atualização dos bens reversíveis e não depreciados e conseqüente abatimento do excedente tarifário atualizado de acordo com as premissas de cada termo aditivo e das multas e penalidades. Não somente para melhor demonstrar o valor esperado de indenização desse ativo, mas também para acompanhar como as sucessivas extensões de prazo impactarão os ativos de concessão rodoviária, uma vez que se o excedente tarifário ultrapassar o valor de indenização, deverá ser revertido ao Poder Concedente a diferença.

Nesse sentido, o recomendável seria a Via 040 mencionar, em suas demonstrações contábeis, a sua estimativa do valor de indenização a receber considerando o impacto do excedente tarifário, das multas, das penalidades e da atualização monetária, apesar de que as empresas concessionárias demonstrem que evitam apresentar essas estimativas antes da finalização da auditoria dos bens reversíveis não depreciados.

Em relação à auditoria, verificou-se que a metodologia de cálculo aplicada para a RMO contraria o disposto na Lei 13.448/2017, que estabelece que a forma de cálculo deve ser disciplinada em ato normativo pelo agente regulador, mas foi incluída diretamente no contrato. Embora a RMO tenha concordado com as condições estabelecidas no termo aditivo, vale constar que o procedimento contraria o que determina a legislação. Considerando a legislação sobre o tema, não está explícito o nível de asseguarção desejada, embora o decreto 9.957/2019 determine que o cálculo de indenização seja “certificado” por empresa de auditoria independente. Em análise às resoluções, estas determinam como deve ser realizado o cálculo, porém não são claras quanto aos critérios adicionais que devem ser aplicados na “certificação” do valor de indenização, ou seja, as resoluções apresentam uma metodologia para o cálculo, mas não se aprofundaram em critérios que devem ser adotados pelos auditores independentes no seu trabalho de “certificação”. Nesse sentido, o auditor independente tem a liberdade para oferecer o trabalho no nível de asseguarção que entender ser pertinente ao trabalho. A adoção de uma metodologia aplicada especificamente para os trabalhos de asseguarção relativos aos bens reversíveis não depreciados dos contratos relicitados, alinhada com as premissas adotadas pelo TCU, que será responsável por ratificar o valor da indenização, trará maior agilidade a esse processo, evitando questionamentos das partes interessadas, atrasos no levantamento do valor da indenização e eventual judicialização do processo.

#### **4.6. Acordão TCU 1593/2023**

Em agosto de 2023, o TCU, por meio do acordão 1593/2023 respondeu a uma consulta dos Ministérios de Portos e Aeroportos e do Transporte relativa à lei 13.778/2017, que questionava a possibilidade de revogação unilateral dos termos aditivos de Relicitação, estabeleceu que o Poder Concedente não pode revogá-los unilateralmente, mas se as partes envolvidas concordarem e mediante o cumprimento de uma série de condicionantes e comprovadas as devidas vantagens à realização de um novo leilão, a adesão à Relicitação pode ser revogada.

Nesse sentido, o Ministério dos Transportes emitiu a Portaria 848/2023, com o objetivo de readaptar e otimizar os contratos de exploração de infraestrutura rodoviária federal, em que as concessionárias interessadas devem apresentar estudos que demonstrem a vantajosidade de celebração de termo aditivo, prevendo um período de transição de, no mínimo, três anos, e uma prorrogação dos contratos originais por mais 15 anos além do prazo original da concessão, como

garantia de execução de obras e serviços suficientes para garantir a qualidade, a fluidez e a segurança da rodovia.

Os estudos deveriam ser protocolados até 31 de dezembro de 2023 ao Ministério dos Transportes. Havendo manifestação favorável à análise prévia de admissibilidade, serão encaminhados para a INFRA S.A., empresa pública federal vinculada ao Ministério dos Transportes com foco na prestação de serviços de planejamento, estruturação de projetos, engenharia e inovação para o setor de transportes, resultado da incorporação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), Valec Engenharia e Construções e Ferrovias S.A., previstas no decreto nº 11.081, de maio de 2022 e concluído em setembro de 2022.

A INFRA S.A. promoverá a análise preliminar do atendimento às premissas públicas estabelecidas na portaria e na política pública de outorgas, considerando a modelagem econômico-financeira, e encaminhará, em até 20 dias úteis, o relatório desta análise. Cabe ao Ministério dos Transportes, dez dias úteis após o recebimento da manifestação da INFRA S.A., por meio de portaria, posicionar-se sobre a admissibilidade do requerimento para o início da análise de vantajosidade pela ANTT, que tem até 30 dias corridos para promover a análise técnica e jurídica de vantajosidade do novo termo aditivo de otimização e readequação do contrato de concessão.

Por conta desse entendimento do TCU em relação à Lei de Relicitação, foi aberto um caminho para que as concessões que aderiram ao processo de Relicitação continuem nos ativos. Cerca de 14 concessionárias de rodovias solicitaram a repactuação dos contratos (Agência Infra, 2014). Eco101, MSVias, Arteris Fluminense e Concebra, que estão em processo de Relicitação, aderiram à repactuação.

O Ministério de Portos e Aeroportos não emitiu uma portaria específica sobre o tema, mas em 04 de janeiro de 2024, encaminhou ao TCU pedido para abrir, na Secretaria de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos do órgão, processo para rediscussão do contrato do Aeroporto de Viracopos, em Campinas.

Nesse sentido, embora o entendimento de que o processo de Relicitação seria irrevogável e irretratável, essa premissa cai por terra. Por um lado, abre-se uma possibilidade para que os atuais concessionários apresentem a vantajosidade de sua manutenção na concessão. Por outro lado, quando se considera que, além de quatro concessões rodoviárias que estão em processo de Relicitação, mais 10 outras concessões submeteram estudos para a repactuação do contrato de concessão, demonstra-se que não somente as concessões que aderiram à Relicitação apresentam desequilíbrios econômico-financeiros em seus contratos. Esse entendimento sobre a legislação reforça a decisão de algumas concessionárias em manter o ativo de concessão registrado no intangível uma vez que, diante da dificuldade do poder concedente em realizar novo leilão do ativo de concessão relicitado, o Poder Concedente poderá sentar-se à mesa com a empresa concessionária e repactuar as condições existentes.

## CONCLUSÕES

O Estudo analisou as concessionárias que aderiram ao processo de Relicitação até 31 de dezembro de 2022 com o objetivo de compreender o tratamento contábil empregado aos ativos de concessão por cada uma delas após a assinatura do termo aditivo, e se estes encontram aderência com o normativo contábil.

Como principal achado deste estudo, destaca-se que as concessionárias que optaram pela avaliação do ativo de concessão como ativo financeiro – em linha com o que fora estabelecido nos termos aditivos dos contratos de Relicitação – foram as que possuem algum mecanismo de recebimento relativo ao ativo indenizável, ou seja, de alguma forma, estão recebendo o valor da indenização.

Nesse sentido, as concessões rodoviárias cujos termos aditivos apresentam o mecanismo de tarifa excedente, que representa a diferença entre o valor da tarifa de pedágio do contrato original e a tarifa cobrada do usuário da rodovia, e que será abatida do valor da indenização, foram, embora não em sua totalidade, o único grupo que transferiu do ativo intangível para o ativo financeiro o montante dos bens reversíveis não depreciados ou amortizados atualizado ao IPCA, deduzido do excedente tarifário, atualizado pelo IPCA, mais taxa interna de retorno regulatória.

As concessões aeroportuárias e ferroviárias, que não possuem mecanismo semelhante em seus termos aditivos de Relicitação, mantiveram o ativo de concessão registrado no ativo intangível. Por conta disso, não realizam a atualização dos bens reversíveis e não depreciados ou amortizados pelo IPCA, o que representaria um impacto significativamente positivo em suas demonstrações contábeis a partir da assinatura do termo aditivo.

Isso demonstra uma postura conservadora das concessionárias em relação à expectativa de recebimento da indenização, explicada pelas incertezas que cercam todo o processo, como a não finalização da auditoria das indenizações, a definição do novo contratado que assumirá a concessão e, de acordo com os termos aditivos, será o responsável pelo pagamento da indenização. Nesse sentido, conclui-se que as concessionárias estão mais propensas a reconhecer o valor do ativo de concessão no ativo financeiro quando há algum mecanismo no termo aditivo que garanta o recebimento ou o abatimento dos valores de indenização.

A única concessão rodoviária que manteve o ativo de concessão no intangível foi a Via 040. Por conta desse tratamento contábil, o excedente tarifário está sendo registrado como receita de arrecadação de pedágio e não há, ao menos, o registro de um passivo contratual relativo ao excedente tarifário que deverá ser abatido do valor da indenização. Entretanto, a Via 040, assim como as demais concessões que mantiveram o ativo de concessão no ativo intangível, estimam, em suas análises do *impairment*, o recebimento do valor da indenização concomitantemente ao término do prazo de vigência do termo aditivo ou ao prazo determinado pelo CPPI de permanência na concessão.

Embora não estejam sendo considerados os efeitos do IPCA acumulado sobre o montante desses bens reversíveis não depreciados, e a ausência dessa atualização remeta a uma subavaliação do ativo intangível, considerar o recebimento da indenização concomitantemente ao prazo de vigência do termo aditivo ou determinado pelo CPPI mostra-se uma estimativa otimista em relação ao recebimento da indenização, uma vez que o histórico recente de ativo relicitado demonstrou que houve recebimento parcial do valor da indenização e que este foi definido após o ativo ser relicitado, estando a cargo do Poder Concedente realizar o pagamento por meio de precatórios,

que precisam seguir uma ordem cronológica de apresentação, havendo evidências de um aumento dos estoques de precatórios a serem pagos pelo Poder Concedente.

Nesse sentido, para estudos futuros, recomenda-se aprofundar a análise sobre potencial subavaliação dos ativos intangíveis de contratos em processo de Relicitação, traçando estimativas sobre o valor a ser indenizado, considerando cenários de postergação de recebimento, do prazo de concessão e de assunção de um novo contratado. Essa mesma análise pode ser aplicada às concessões que reconhecem o ativo de concessão no ativo financeiro, uma vez que estas podem estar adotando a mesmo entendimento em relação à expectativa de recebimento da indenização.

Ademais, embora não tenha sido objeto do estudo, por meio das demonstrações contábeis, foi possível compreender as motivações que levaram as concessionárias a aderirem ao processo de Relicitação. Considerando os motivos apresentados nas demonstrações contábeis, de metade da amostra das concessionárias analisadas que aderiram ao mecanismo da Relicitação, observa-se que as motivações para aderir a este foram consequências de fatores em série, uma vez que as expectativas excessivamente positivas no momento da realização dos leilões não se concretizaram por condições macroeconômicas desfavoráveis após a realização dos leilões e assunção, pelos concessionários, dos ativos de concessão.

A expectativa frustrada teve como consequência demanda inferior à projetada nos leilões para os ativos de concessão. Somaram-se a isso medidas governamentais austeras que causaram um choque monetário com consequente aumento da taxa de juros e, como consequência, a alteração de política pública realizada pelo BNDES, ao não liberar os recursos previstos para os ativos de concessão, causando desequilíbrios econômico-financeiro às empresas concessionárias, que não apresentaram condições de arcarem com as obrigações assumidas no leilão. Essas situações culminaram em descumprimentos contratuais, como atrasos nos pagamentos de outorga, no cronograma de obras, bem como na qualidade do serviço prestado. Ressalta-se que metade das concessionárias analisadas não apresentaram as razões e motivações para adesão ao processo de Relicitação. Nesse sentido, recomenda-se, para pesquisas futuras, aprofundar a pesquisa sobre as razões e motivações para as empresas aderirem ao processo de Relicitação.

O entendimento dessas informações é importante para a compreensão dos fatos que conduziram à adesão das concessionárias à Relicitação e servem de alerta para que tanto à iniciativa privada quanto o Poder Concedente levem em consideração estes aspectos nos futuros leilões, como também sinalizam os pontos de melhorias do processo de desestatização como um todo.

Outro ponto que foi percebido é que, em relação à auditoria, o decreto 9.957/2019 determina que o cálculo de indenização seja “certificado” por empresa de auditoria independente, enquanto as Resoluções, que tratam sobre a metodologia de cálculo da indenização, não são claras quanto a critérios que devem ser aplicados na “certificação” do valor de indenização, não se aprofundando em critérios que devem ser adotados pelos auditores independentes no seu trabalho de “certificação”, ao passo que a empresa de auditoria poderá realizar um trabalho com o nível de asseguarção que entender ser pertinente.

Embora não tenha sido objeto da pesquisa, esse achado demonstra a necessidade de desenvolvimento de uma metodologia aplicada especificamente para os trabalhos de asseguarção relativos aos bens reversíveis não depreciados dos contratos relicitados. Nesse sentido, recomenda-se, para futuros estudos, analisar quais premissas e profundidade devem ser consideradas pelo agente regulador para o desenvolvimento de uma metodologia aplicada para a realização da auditoria desses bens reversíveis. O desenvolvimento desta metodologia, em alinhamento com as práticas do TCU, que será responsável por ratificar o valor da indenização, trará maior agilidade a

esse processo, evitando questionamentos das partes interessadas e eventual judicialização do processo.

O processo de Relicitação é um mecanismo recente e tem ainda um vasto campo para pesquisa. O acórdão 1593/2023 do TCU, ao alterar o entendimento de que o processo de Relicitação é irrevogável e irretroatável, endossa mais um aspecto de incerteza em relação ao tratamento contábil empregado aos ativos de concessão após a assinatura destes termos aditivos de Relicitação. Para futuros estudos, recomenda-se aprofundar-se nos efeitos do acórdão 1593/2023, nos seus desdobramentos e impactos contábil, jurídico e social.

Como principal contribuição prática, o estudo apresenta uma árvore de decisão aplicada para avaliar o tratamento contábil empregado pelas concessionárias aos ativos de concessão. Ela apresenta, passo a passo, o andamento do processo de Relicitação, desde a assinatura do termo aditivo até a definição dos pagamentos, e quais os caminhos que as concessionárias podem adotar de acordo com o entendimento que os administradores têm do processo. É uma ferramenta útil para que a alta gestão das empresas concessionárias que pretendem aderir ao processo de Relicitação utilizem com a finalidade orientar sobre qual tratamento contábil é o mais aderente de acordo com a etapa e as expectativas em relação ao processo de Relicitação.

Por fim, destaco que a língua portuguesa tem suas peculiaridades que a tornam rica e interessante, como a que diz respeito à palavra “contar”, que remete tanto a aspectos quantitativos como qualitativos. Sob essa ótica, é mister destacar que este trabalho também contribui com a literatura. Ao “contar” sobre os principais aspectos dos processos de Relicitação, este estudo propõe-se a ser um testemunho de como transcorreu esse processo, considerando aspectos contábeis aplicáveis aos ativos de concessão das empresas que aderiram ao processo de Relicitação alinhados com os contextos histórico e regulatório nos quais os contratos de concessões estão inseridos, apresentando os motivos para a adesão ao processo, e correlacionando estudos de natureza econômico-financeira e jurídica sobre o tema.

Este estudo termina, em uma analogia a produções audiovisuais, com o término de uma “primeira temporada” de uma série, que apresenta, ao final desta – normalmente em uma cena pós-credito – uma situação que indica que haverá uma “segunda-temporada” – o acórdão 1593/2023 do TCU, que permite às concessões uma alternativa de repactuação dos contratos de concessão, desde que ambos os lados (concessionários e poder concedente) estejam dispostos a sentarem-se à mesa e entrarem em acordo, e o TCU entender que há vantajosidade na continuidade do contrato.

É a história acontecendo diante dos nossos olhos, aguardando que roteiristas, em processo colaborativo, apresentem desdobramentos, novos pontos de vistas e recortes não considerados sobre o tema e, desse modo, o enredo torne-se cada vez mais interessante ao público.



## REFERÊNCIAS

- Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC (2019): Resolução 533: Regulamenta os procedimentos e a metodologia de cálculo dos valores de indenização referentes aos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados em caso de extinção antecipada do contrato de concessão por relicitação, caducidade ou falência. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2019/resolucao-no-533-07-11-2019>
- Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (2019). Resolução 5.860: Estabelece a metodologia para cálculo dos valores de indenização relativos aos investimentos vinculados a bens reversíveis não depreciados ou amortizados em caso de extinção antecipada de concessões rodoviárias federais. Disponível em: [https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00005860&seqAto=000&valorAno=2019&orgao=DG/ANTT/MI&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod\\_menu=5408&cod\\_modulo=161](https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00005860&seqAto=000&valorAno=2019&orgao=DG/ANTT/MI&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161)
- Albuquerque, G. C. D. (2022). Winner´s curse: evidências da maldição do vencedor nos aeroportos em relicitação.
- Andrade, H. D. O. (2019). Utilização de soluções negociais em processos administrativos pelas agências reguladoras de infraestrutura.
- Andrade, M. E. M. C., & Martins, V. A. (2009). Análise dos Normativos de Contabilidade Internacional sobre contabilização de contratos de parcerias público-privada. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 6(11), 83-108.
- Bastian-Pinto, C., Marques, N. L., Brandão, L. E., & Igrejas, R. (2019). Capacity expansion and term extension in public infrastructure concessions. In Draft submission for proceedings of the 23rd Annual International Conference on Real Options in London, UK, June.
- Bazilio, W. M. (2022). Efeitos do novo regime de pagamentos na dinâmica dos precatórios da justiça federal.
- Brealey, R. A., Myers, S. C., & Allen, F. (2018). *Princípios de Finanças Corporativas-12*. AMGH.
- Brugni, T. V., Rodrigues, A., Cruz, C., & Szuster, N. (2012). IFRIC 12, ICPC 01 e contabilidade regulatória: influências na formação de tarifas do setor de energia elétrica (IFRIC 12, ICPC 01 and Regulatory Accounting: Influences on Formation of Tariffs in the Electricity Sector). *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 7(2), 104-119.
- Cardoso, R.L., Saravia, E., Tenório, F.G., & Silva, M.A.(2009). Regulação da contabilidade: teorias e análise da convergência dos padrões contábeis brasileiros aos IFRS, *Revista de Administração Pública FGV-EBAPE*. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/RwCkwrTf5fpCTx6CKWKKY5D/?format=pdf&lang=pt>
- Campos Neto, C. Á. D. S., Moreira, S. V., & Motta, L. V. (2018). Modelos de concessão de rodovias no Brasil, no México, no Chile, na Colômbia e nos Estados Unidos: Evolução histórica e avanços regulatórios (No. 2378). Texto para Discussão.
- Conselho Federal de Contabilidade (2015). Normas Brasileiras de Contabilidade: NBC TA estrutura conceitual–estrutura conceitual para trabalhos de asseguarção. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade.
- Castro, C. M. (1977). *A prática da pesquisa*. São Paulo, SP: McGraw-Hill do Brasil.

- Comitê de pronunciamentos contábeis, (2009) Pronunciamento CPC 00: Estrutura conceitual para Relatórios Financeiros. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=80>
- Comitê de pronunciamentos contábeis (2010) CPC 04: Ativo Intangível. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=35>
- Comitê de pronunciamentos contábeis (2009) CPC 23: Políticas Contábeis, Mudanças de Estimativas e Retificação de Erro. Disponível em: <https://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=54>
- Comitê de pronunciamentos contábeis (2009) CPC 25: Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes. Disponível em: <https://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=56>
- Comitê de pronunciamentos contábeis (2009) CPC 39 – Instrumentos Financeiros: Apresentação. Disponível em: <https://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=70>
- Comitê de pronunciamentos contábeis (2012) CPC 40 (R1) – Instrumentos Financeiros: Evidenciação. Disponível em: <https://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=71>
- Comitê de pronunciamentos contábeis (2016) CPC 47: Receita com contrato de clientes. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=105>
- Comitê de pronunciamentos contábeis (2016) CPC 48 – Instrumentos Financeiros. Disponível em: <https://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=106>
- Comitê de pronunciamentos contábeis (2011) ICPC 01: Contrato de Concessão, Disponível em: <http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Interpretacoes/Interpretacao?Id=10>
- Comitê de pronunciamentos contábeis (2011) ICPC 17 – Contratos de Concessão: Evidenciação, Disponível em: <https://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Interpretacoes/Interpretacao?Id=26>
- Comitê de pronunciamentos contábeis (2010) OCPC 05: Contrato de concessão. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Orientacoes/Orientacao?Id=32>
- Costa, F. A. (2023). Avaliação dos condicionantes de abandono contratual e viabilidade econômica da relicitação em concessões de infraestrutura pela abordagem das opções reais.
- Costa, J. A., Theóphilo, C. R., & Yamamoto, M. M. (2012). A aderência dos pronunciamentos contábeis do CPC às normas internacionais de contabilidade. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 15(2).
- da Cruz, C. F., Silva, A. F., & Rodrigues, A. (2009). Uma Discussão sobre os Efeitos Contábeis da Adoção da Interpretação IFRIC 12-Contratos de Concessão. *Contabilidade Vista & Revista*, 20(4), 57-85.
- Dalazen, J. C. (2022). Infraestrutura aeroportuária da região metropolitana de Campinas.

- de Campos, D. C. B., & Damasceno, A. (2020). Parcerias público-privada (PPP): Trajetória histórica no Brasil e sua inserção na política educacional brasileira. *Perspectiva*, 38(1), 1-23.
- Damasio, Y. (2023). As concessões dos aeroportos no Brasil: de estatal brasileira para estatais europeias (2012-2019).
- de Abreu, B. V., & Silva, T. C. (2009). Novos paradigmas para a administração pública: análise de processos de concessão e parceria público-privada em rodovias brasileiras. *Administração pública e gestão social*, 1(2), 175-197.
- de Rezende Salgado, S., Wilbert, M. D., de Lima, D. V., & de Oliveira, W. A. (2017). Concessão das rodovias federais brasileiras: Evidências de ativos órfãos. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 36(1), 105-122.
- Devkar, G., Palliyaguru, R., & Oyegoke, A. S. (2020). The effects of institutional frameworks on implementation of PPP projects: a comparative perspective in Australia and India. *International Journal of Construction Management*, 20(6), 720-736.
- Diez, C.L.F.D; Horn, G.B. (2013). *Orientação para elaboração de projetos e monografias*. São Paulo, Editora Vozes.
- Decreto Lei 9.957 de 06 de agosto de 2019: Regulamenta o procedimento para Relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário de que trata a Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9957.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9957.htm)
- Dos Santos, J. G. C. (2015). Evidências dos ativos intangíveis no contexto brasileiro: representatividade, caracterização, percepção de mercado e desempenho. *RC&C. Revista de Contabilidade e Controladoria*, 7(3).
- Dos Santos, A. M., & Rodrigues, J. M. (2021). Disclosure Obrigatório De Informações Sobre Contratos De Concessão. *Revista de Contabilidade da UFBA*, 15, e2146-e2146.
- Fernandes, A. L., & Sbicca, A. (2011). Os precatórios e as finanças públicas brasileira. *Revista Economia & Tecnologia*, 7(4).
- Ferreira, M. A., & Martins, V. F. (2015). Disclosure de informações sobre o teste de impairment entre as companhias do setor elétrico brasileiro, listadas no Novo Mercado. *RAGC*, 3(8).
- Ferreira, A.B., Machado, B.V.Z., Salles, D. C., Oliveira, H.C.S., Teixeira, L.M.G, Rodrigues, N.F.S, & Freixo, V.B. (2021): Modelagem e regulação de projetos de concessão rodoviária sob a ótica do financiador, *Bndes*27(54), 7-82. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/21524/3/BNDES\\_SETORIAL54%20-%20RODOVIAS-FINAL-rev14-12.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/21524/3/BNDES_SETORIAL54%20-%20RODOVIAS-FINAL-rev14-12.pdf)
- Freitas, R. (2020). A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano, 18, 149-176.
- Guerra, S. (2013). *Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar*. Editora FGV.
- Gil, A.C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. (6a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Guimarães, D. E. L. (2018). Análise do impacto da adoção da NBC TSP 05 nas entidades do setor público (concessões de rodovias federais): evidenciação do grupo ativo nas demonstrações contábeis. *Revista de Ciências Contábeis | RCiC-UFMT* |, 53-66.
- Gomes, M. A. S. (2018). Regulação da qualidade dos serviços de telecomunicações no Brasil: uma análise à luz da prática internacional.

- Gomes, M. E. R., & Formigoni, H. (2017). Análise dos efeitos da ICPC 01 (R1)-Contratos de Concessão nas decisões gerenciais nas empresas de transmissão de energia elétrica. *Práticas em Contabilidade e Gestão*, 5(1).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2021): SCNT: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais, Brasília. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contasnacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=serieshistoricas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=pib#evolucaotaxa](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contasnacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=serieshistoricas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucaotaxa)
- Jesus, G. A. D. (2022). Análise do desempenho econômico-financeiro das empresas concessionárias de rodovias brasileiras.
- Kerlinger, F. N. (1980). *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo, SP: EPU/EDUSP.
- Kloepfel, N., Zittei, M. V. M., & Klann, R. C. (2013). Ativos intangíveis: reconhecimento em empresas de utilidade pública listadas na BM&FBovespa. *Revista de Estudos Contábeis*, 4(7), 98-115.
- Lei Federal 13.448: Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e Relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113448.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113448.htm)
- Lei Federal 11.638: Altera e revoga dispositivos da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111638.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111638.htm)
- Lei Federal 11.182: Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm)
- Lei Federal 11.079: Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)
- Lei Federal 10.233: Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10233.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10233.htm)
- Lei Federal 8.987: Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm)
- Lei Federal 6.404: Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6404consol.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6404consol.htm)
- Lima, A., Rigo, V. P., & Pasqual, D. L. (2012). A evidenciação dos ativos intangíveis nas demonstrações contábeis: uma análise nas dez maiores empresas listadas na BM&FBovespa. *Unoesc & Ciência-ACSA, Joaçaba*, 3(2), 221-232.

- Lima, A. E. D. (2010). Os efeitos da adoção da interpretação técnica ICPC 01 nas demonstrações contábeis das concessionárias de serviços públicos: o caso da COPASA.
- Linder, D. R. L. (2023). Uso da contabilidade regulatória para cálculo de indenização na hipótese de extinção antecipada de contratos de concessão rodoviária: experiência das fórmulas de cálculo utilizadas nos contratos de concessão do bicentenário da Colômbia. Mankiw, N. G. (2009). Introdução à economia. Cengage Learning, 1. Ed., São Paulo
- Macêdo, D. D. M. L. (2020). Análise comparativa entre a Infraero e aeroportos privatizados.
- Martins, A. (2017). Contratos de concessão, financiamento e reposição da rentabilidade esperada: uma nota económico-legal, *RJLB*, 3(4). Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/4/2017\\_04\\_0217\\_0242.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/4/2017_04_0217_0242.pdf)
- Martins, E., Martins, V. A., & Martins, É. A. (2007). Normatização contábil: ensaio sobre sua evolução e o papel do CPC. *Revista de Informação Contábil*, 1(1), 7-30.
- Martins, G. D. A., & Theóphilo, C. R. (2007). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas.
- Matos, N. B., & Gonçalves, A. D. O. (2020). Parcerias Público-Privadas: Surgimento, Limitações E Perspectivas Para A Contabilidade Pública. REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre), 26, 114-136.
- Ministério dos Transportes (2023): Portaria 848: Estabelece a política pública e os procedimentos relativos à readaptação e otimização dos contratos de concessão, no que se refere à exploração da infraestrutura de transporte rodoviário federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-848-de-25-de-agosto-de-2023-505746177>
- Moura, E. G., & Dantas, J. A. (2015). Nível de confiabilidade do valor justo dos instrumentos financeiros nas instituições bancárias brasileiras. *REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL- Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036*, 7(2), 171-189.
- Nascimento, J. D. (2014). Desestatização, infraestrutura aeroportuária e controle: uma análise das concessões de aeroportos no Brasil à luz do princípio da eficiência (Master's thesis, Universidade Federal de Pernambuco).
- Nogueira, M. H. F. (2016). Análise da evidenciação dos contratos de concessão das empresas de concessão rodoviária.
- Oliveira, C.Z.A.C. (2018). *Contratos Administrativos Complexos e de Longo Prazo: a Prorrogação Antecipada e a Relicitação na Teoria dos Contratos Públicos*. Dissertação Mestrado Acadêmico em Direito de Regulação Escola de Direito Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27347>
- PAIVA, I. D. D. (2015). Concessão de Aeroportos no Brasil: a transferência de gestão do Aeroporto de Confins para a iniciativa privada.
- Paris, P. K. S., Rodrigues, A., Cruz, C., & Brugni, T. V. (2012). Efeitos esperados da adoção da IFRIC 12 e ICPC 01: estudo comparativo entre Brasil e Europa (A Comparative Study of European Union and Brazilian Expected Effects of IFRIC 12 Endorsement). *Revista de Informação Contábil (UFPE)*, 6(1), 85-104.
- Pasin, J. A. B., & Borges, L. F. X. (2003). A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infra-estrutura pública.

- Passos, R. C. A. D. (2020). A atuação do Tribunal de Contas da União nos termos de ajustamento de conduta celebrados por agências reguladoras.
- Pedro, L. M. (2012). Análise dos diferentes contratos de concessão rodoviária e suas contabilizações (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).
- Pereira, C. M. A adoção do ICPC 01 e os Impactos financeiros nas demonstrações contábeis das concessões de Rodovias Brasileiras.
- Politelo, L., Kaveski, I. D. S., & Klann, R. C. (2014). Evidenciação do valor justo de ativos financeiros das empresas listadas na BM&FBovespa. *Desenvolvimento em Questão*, 12(28), 318-347.
- Profeta, G. A., Lírio, V. S., & Santos, E. S. (2015). Atuação das agências reguladoras nas concessões de rodovias no Brasil: implicações do problema agente-principal.
- Ramalho, P. I. S. (2007). A Gramática Política das Agências Reguladoras: comparação entre Brasil e EUA. Tese de doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília.
- Regulamento, N. (2010). da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE).
- Rocha, K. M. C., & Marques, N. L. (2023). Incentivos regulatórios para investimentos em infraestrutura—opções reais e a metodologia de indenização de ativos.
- Rosanvallón, P. 2008. La legitimidade democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires: Manatíal,
- Rossi, P., & Mello, G. (2017). Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré, Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP, Campinas. Disponível em: [https://www3.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1\\_Choque\\_recessivo\\_2.pdf](https://www3.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf)
- Santos, A. M. D. (2022). Previsibilidade de fluxos de caixa de concessionárias de serviços públicos.
- Segundo, L. P. F. (2022) . A fiscalização dos contratos de concessão de serviço público pelo Tribunal de Contas da União - fundamentos e limites. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Luiz-Ferreira-Segundo/publication/359774068\\_A\\_fiscalizacao\\_dos\\_contratos\\_de\\_concessao\\_de\\_servico\\_publico\\_pelo\\_Tribunal\\_de\\_Contas\\_da\\_Uniao\\_-\\_fundamentos\\_e\\_limites/links/624e1d7c4f88c3119ce45a31/A-fiscalizacao-dos-contratos-de-concessao-de-servico-publico-pelo-Tribunal-de-Contas-da-Uniao-fundamentos-e-limites.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Luiz-Ferreira-Segundo/publication/359774068_A_fiscalizacao_dos_contratos_de_concessao_de_servico_publico_pelo_Tribunal_de_Contas_da_Uniao_-_fundamentos_e_limites/links/624e1d7c4f88c3119ce45a31/A-fiscalizacao-dos-contratos-de-concessao-de-servico-publico-pelo-Tribunal-de-Contas-da-Uniao-fundamentos-e-limites.pdf)
- Scalzer, R. S., Beiruth, A. X., & Reina, D. (2016). Adoção do ICPC01 e a Lei 12.783/13: Reflexos no reconhecimento dos ativos financeiros de concessão. *Revista Universo Contábil*, 12(3), 49-64.
- Silva, T. G., Agnellini, D., Rodrigues, A., & da Cruz, (2020). C. F. Contabilidade Regulatória E Transparência Ativa Na Exploração De Rodovias: Um Panorama Brasil-Itália.
- Silva, B. A. D. (2021). Análise do Desempenho Financeiro das Concessões Aeroportuárias Brasileiras: os casos de Brasília, Guarulhos e Galeão.
- Silva, K. A. (2021). Análise da substância sobre a forma no tratamento contábil dos contratos de concessão aeroportuários.

- Silveira, P. B. D. (2018). Hybrid governance structure between public company and private partners: the case of Infraero in the Brazilian airline sector. *Revista Direito GV*, 14, 537-556.
- Silveira, T (2022). PPI Qualifica Relicitação da BR-060-153-262/DF-GO-MG e três mil quilômetros de rodovias catarinense, , Brasil. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/ppi-qualifica-relicitacao-da-br-060-153-262-df-go-mg-e-tres-mil-km-de-rodovias-catarinenses/>
- Stafford, A., Acerete, B., & Stapleton, P. (2010). Making concessions: Political, commercial and regulatory tensions in accounting for European roads PPPs. *Accounting and Business Research*, 40(5), 473-493.
- Teles, A., & Dias, M. (2022). A evolução da privatização no Brasil. *International Journal of Development Research*, 12(07), 57426-57435.
- Theodorson, G. A. & Theodorson, A. G. *A modern dictionary of sociology*. London, Methuen, 1970.
- Tribunal de Contas da União (2023). Acórdão TCU 1593/2023 – Plenário. Disponível em: <https://observatorionllc.tc.df.gov.br/noticias/acordao-tcu-no-1593-2023-plenario/>
- Viana, F.B., Souza, H.C., & Brandão, R.E.G. (2016). A utilização de plano de negócios como ferramenta de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de concessão de rodovias, *Revista do BNDES* 46, Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10157>
- Zanolla, E., & Silva, C. A. T. (2017). O valor da liquidez: um estudo exploratório nas empresas brasileiras do setor de energia elétrica. *REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 23, 118-136.