

**Companhia de Saneamento do Tocantins**

**foz**



**Nota Técnica Sobre  
Desequilíbrios Passados**



**FOZ | SANEATINS**

**Companhia de Saneamento do Tocantins**

**PROPOSTA DE MODELAGEM  
TARIFÁRIA**

Resolução ATR nº 076/2013

**Nota Técnica Sobre Desequilíbrios  
Econômico-Financeiros Passados**

---

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>ENTENDIMENTO DA QUESTÃO E METODOLOGIA UTILIZADA.....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA REGULATÓRIA DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO .....</b>	<b>9</b>
3.1	DA METODOLOGIA REGULATÓRIA DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO .....	9
3.2	COMPETÊNCIA PARA DEFINIÇÃO DA METODOLOGIA.....	19
<b>4</b>	<b>OUTROS ASPECTOS REGULATÓRIOS.....</b>	<b>22</b>
4.1	DO ATUAL MOMENTO DE DEFINIÇÃO DA METODOLOGIA TARIFÁRIA DA Foz SANEATINS .....	22
4.1.1	<i>Diferença entre reajustes e revisões tarifárias.....</i>	<i>22</i>
4.1.2	<i>Do atual momento de definição de metodologia tarifária.....</i>	<i>26</i>
4.2	RESPONSABILIDADE DO ENTE REGULADOR.....	31
4.3	CONCLUSÕES DA SEÇÃO .....	32
<b>5</b>	<b>APLICAÇÃO DA METODOLOGIA PROPOSTA.....</b>	<b>34</b>
5.1	APLICAÇÃO DA METODOLOGIA .....	34
5.1.1	<i>Base contratual e histórica .....</i>	<i>34</i>
5.1.2	<i>Adequação da utilização dos dados de balanço.....</i>	<i>36</i>
5.2	ESTIMATIVA DO DESEQUILÍBRIO .....	41
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>49</b>
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>52</b>

---

## SUMÁRIO DE QUADROS

QUADRO 1 – SELIC vs. 12% + TJLP .....	16
QUADRO 2 – RECURSOS ONEROSOS PARA O SANEAMENTO .....	17
QUADRO 3 – REAJUSTE TARIFÁRIOS DA FOZ SANEATINS 1995 A 2012.....	35
QUADRO 4 – CONSTITUIÇÃO DOS ATIVOS OPERACIONAIS 2012 .....	41
QUADRO 5 – LUCRO LÍQUIDO DA FOZ SANEATINS 1995 A 2012 (R\$ 1.000).....	44
QUADRO 6 – DEPRECIÇÃO E AMORTIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DA FOZ SANEATINS 1995-2012 (R\$ 1.000) .....	45
QUADRO 7 – INVESTIMENTOS DA FOZ SANEATINS 1995-2012 (R\$ 1.000) .....	46
QUADRO 8 – INVESTIMENTOS DA FOZ SANEATINS 1995 A 2012: CORRIGIDOS CONFORME PREVISÃO CONTRATUAL (R\$ 1.000).....	47
QUADRO 9 – INVESTIMENTOS NÃO REMUNERADOS DA FOZ SANEATINS 1995-2012 (R\$ 1.000) .....	48

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta Nota Técnica é avaliar os cálculos apresentados sobre os desequilíbrios passados no âmbito do Estudo Técnico 04 – CAPEX e a adequação da metodologia proposta para estimar esse desequilíbrio, ocorrido em função da insuficiência tarifária observada pela Foz|Saneatins no período de 1999-2012.

O presente documento está dividido em seis seções, incluindo esta introdução. Na Seção 2 é apresentado o entendimento da questão e a metodologia utilizada, tendo em vista as cláusulas contratuais que embasam o pleito da concessionária.

A Seção 3 avalia a adequação da metodologia proposta às disposições contratuais, considerando os aspectos regulatórios dos contratos de concessão e as competências na sua definição.

Na Seção 4 apresentam-se outros aspectos regulatórios, incluindo a atual fase de definição da metodologia das tarifas praticadas pela Foz|Saneatins. Essa seção também indica a responsabilidade dos agentes públicos na adoção de medidas no intuito de sanar eventual desequilíbrio econômico-financeiro que venha a ser constatado.

Na Seção 5 expõe-se a aplicação da metodologia proposta, incluindo os fundamentos para a utilização dos dados do balanço da empresa e o cálculo efetivo do desequilíbrio. Finalmente, na Seção 6 apresentam-se as conclusões da Nota Técnica.

## 2 ENTENDIMENTO DA QUESTÃO E METODOLOGIA UTILIZADA

A Agência Tocantinense de Regulação (“ATR”), por meio da Resolução ATR nº 076/2013, de 07 de maio de 2013, publicada no Diário Oficial do Estado em 24 de maio de 2013 (“Resolução ATR 076”), determinou à Foz|Saneatins que apresentasse proposta de metodologia, revisão e reajustes tarifários dos Contratos de Concessão da Foz|Saneatins no Estado de Tocantins, de acordo com as premissas estabelecidas em referida Resolução ATR 076. Os produtos resultantes dos estudos, após apuração pela ATR, consistirão na definição da metodologia de cálculo das tarifas e outros preços públicos a serem propostos e praticados no Estado. Trata-se do primeiro momento de definição de metodologia tarifária no âmbito destes contratos de concessão.

A Foz|Saneatins apresentou os estudos solicitados e dentre esses estudos, o Estudo Técnico 04 – CAPEX, que trata sobre a *“análise dos dispêndios de capital (“CAPEX”) necessários à manutenção e ampliação da operação e determinação da Base de Remuneração Regulatória Líquida Inicial - BRRL Inicial”* (“Estudo Técnico - CAPEX”).

Neste Estudo Técnico - CAPEX, foi indicado pela Foz|Saneatins a existência de insuficiência tarifária para manutenção do equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão em períodos anteriores. Por conta dessa insuficiência tarifária, os prejuízos da Foz|Saneatins, em razão de regra contratual, foram considerados como investimentos reconhecidos e não remunerados pela tarifa no período 1999-2012. Dessa maneira, foi trazido o entendimento de que esses investimentos deverão compor a base de remuneração do ciclo tarifário 2014-17.

Apresentou-se que:

*“a condição básica para que a empresa esteja em equilíbrio é que o Lucro Líquido da Empresa, ou seja, o montante da receita líquida que sobra após a dedução de todos os custos, despesas e tributos seja*

*suficiente para remunerar adequadamente os investimentos, de acordo com o estabelecido nos Contratos de Concessão”.*

Conforme apresentado pela Foz|Saneatins, a representação algébrica simplificada do cálculo do Lucro Líquido e da condição de equilíbrio consiste em:

$$LL_t = RL_t - C_t - T_t$$

$$\text{Condição de equilíbrio: } LL_t - (I_t - AD_t) = 0$$

em que:

$LL_t$  é o lucro líquido na data t.

$RL_t$  é a receita líquida na data t.

$C_t$  é o total de custos e despesas na data t.

$T_t$  é o custo com imposto de renda na data t.

$I_t$  é o investimento na data t.

$AD_t$  é a soma de amortizações e depreciações na data t.

Apresentou-se metodologia de cálculo de cada item e ao final, concluiu-se que **“o investimento não remunerado pela tarifa no período é de R\$ 333,4 milhões.”**

Utilizando-se como base o contrato nº 385/99 de concessão para exploração dos serviços públicos de água e esgotamento sanitário e alienação de bens, celebrado entre o Município de Palmas e a Foz|Saneatins, as cláusulas contratuais que embasam este pleito da concessionária são as seguintes:

---

4.5. *O equilíbrio econômico e financeiro do contrato com a Saneatins, decorrente desta outorga, será avaliado com base nas despesas de exploração e de investimentos nos sistemas de água e esgoto deste Município, em relação às tarifas praticadas, conforme metodologia a ser definida pelo Conselho Estadual de Regulação e Controle.*

4.6 *No eventual caso, por qualquer motivo, de não ser possível o reajuste ou a revisão de tarifas e preços, o prejuízo da Saneatins deverá ser considerado como investimento reconhecido ou indenizado pelo Titular.*

5.2.3 *As despesas de investimentos deverão ser plenamente amortizadas no decorrer do prazo da concessão e, enquanto não amortizadas, farão jus à remuneração da TJLP mais 12% ao ano, ou taxa contratada no caso de financiamento específico. (g.n.)*

A compreensão sistemática destas cláusulas é importante para o pleito da Concessionária, conforme se verificará das Seções a seguir.



### 3 METODOLOGIA REGULATÓRIA DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Nesta Seção 3, são apresentados os aspectos contratuais necessários para aferir se a tarifa está remunerando adequadamente os custos e investimentos da concessionária.

#### 3.1 Da metodologia regulatória dos contratos de concessão

Desde o princípio, é importante mencionar que é o próprio contrato de concessão, amparado pela legislação aplicável, o instrumento jurídico apto a regular a relação das partes, desde suas obrigações, deveres, remuneração e outras disposições. Trata-se de elemento de segurança jurídica, estabilidade e está relacionado com o princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Nesse sentido, pontua Romeu Felipe Bacellar Filho<sup>1</sup>:

O contrato administrativo não se liberta, porém, de algumas características próprias a qualquer avença, insista-se, da categoria contrato. Como consectário de uma obrigação, o contrato resulta de um acordo de vontades. A autonomia, temperada pela função social do contrato, constituiu elemento imprescindível a ser observado em qualquer avença. Do mesmo modo, os princípios *Lex inter partem* e *pacta sunt servanda* fazem certo que o contrato é a lei entre as partes e que estas, devidamente ajustadas, devem observar o que foi pactuado. Neste passo mostra-se evidente que o instrumento do contrato há de sujeitar-se aos ditames da lei, companheira inseparável do administrador contratante,

---

<sup>1</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Contrato administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (coord. geral); MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coords.). **Direito administrativo contemporâneo: estudos em memória do professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 320.

---

sempre em perspectiva coletiva e que as obrigações contratadas também haverão de postar-se submissas ao conjunto normativo. Afinal, ao administrador não se lhe confere nenhuma liberdade, antes, um espaço de atuação dentro da lei.

A jurisprudência também reconhece a aplicação do princípio da obrigatoriedade do cumprimento dos contratos administrativos:

“CONTRATO ADMINISTRATIVO – PROJETO DE IRRIGAÇÃO – PREÇOS REAJUSTADOS – CORREÇÃO MONETÁRIA – PRINCÍPIO ‘PACTA SUNT SERVANDA’.

Sendo o Contrato Administrativo uma das espécies do gênero contrato, aplica-se-lhe, inegavelmente, como regra em termos de respeito, o princípio “pacta sunt servanda”. Estabelecido como cláusula contratual o reajustamento de preços que não se confunde com o instituto da revisão contratual ou mesmo com a recomposição extraordinária de preços, irreparável a sentença que conclui por determinar se respeitasse o avençado naquele contrato. Reconhecendo-se como direito à autora apelada o reajustamento de preços, se reconhece, igualmente, dever proceder-se a tal reajustamento, aplicando-se aos valores corrigidos os devidos e legais instrumentos de atualização monetária. Apelação improvida”.

(TRF-5ª. Apelação Civil nº 10.522/91/CE. 2ª Turma. Desembargador Petrucio Ferreira. Julgado em 20.03.1992).

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL REJEITADA. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. REPACTUAÇÃO. PAGAMENTO DAS DIFERENÇAS. JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA.

1. Apelação desafiada pelo IBAMA, em face da sentença que julgou procedente o pedido formulado pela Liserve Vigilância e Transporte de Valores Ltda., determinando que fosse efetivado o pagamento do valor referente às diferenças oriundas das repactuações ocorridas em relação ao Contrato de Prestação de Serviços nº 16/2010, referente ao período de outubro/2010 a maio/2011, com acréscimo de juros de mora e correção monetária.
2. Preliminar de ausência de interesse processual, em razão de terem sido firmados posteriores termos aditivos, sendo reconhecido o direito à repactuação em favor da autora, rejeitada. Demanda que teve por objeto o pagamento das diferenças decorrentes das repactuações ocorridas, e não, o reconhecimento do referido direito.
3. Hipótese em que é inconteste a legalidade das repactuações ocorridas. Da mesma forma, não há divergência sobre a efetiva prestação dos serviços por parte da demandante. Tendo a empresa contratada prestado os serviços de forma regular, é consequência lógica que tenha suportado as expensas tributárias e trabalhistas da sua atividade, devendo ser compensada de forma justa - conforme reconhecido pela Administração Pública por ocasião das repactuações - pelas atividades desempenhadas.
4. O argumento fundado na impossibilidade de pagamento dos valores questionados em face da ausência de dotação orçamentária, em homenagem ao interesse público, não pode servir para suplantar a pretensão ora deduzida, devendo prevalecer o princípio da obrigatoriedade do cumprimento das obrigações contratadas pelo Poder Público, até porque não há qualquer alegação de vício capaz de desobrigar o Estado.
5. É certo que o princípio da obrigatoriedade de cumprimento dos contratos (*pacta sunt servanda*), insculpido no art. 158, do Código de Processo Civil, deve ser interpretado de forma harmônica com as outras

normas jurídicas que integram o ordenamento, impondo-se o seu sopeso, inclusive e especialmente, diante do escopo do negócio jurídico ajustado, porém, no caso, não havendo dissenso neste sentido, não há qualquer justificativa a ilidir o pleito autoral. Precedentes.

6. Com relação aos juros e a correção monetária, a sentença, ao contrário do que afirma a Apelante, não fixou os juros moratórios a razão de 1% (um por cento), sendo, pois, necessário fixá-los.

7. Decidiu a Primeira Seção do Eg. STJ, quando do julgamento do REsp 1.270.439/PR, julgado sob o regime do art. 543-C, do CPC, que, quando a condenação imposta à Fazenda Pública não for de natureza tributária, após 29/06/2009, os juros devem ser calculados com base no índice oficial de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança, nos termos do artigo 1º-F da Lei 9.494/97, com redação da Lei 11.960/09. No que tange à correção monetária, por força da declaração de inconstitucionalidade parcial do artigo 5º da Lei 11.960/09 (ADI nº 4357/DF), deverá ser calculada com base no IPCA, índice que melhor reflete a inflação acumulada do período". (EDcl nos EDcl nos EDcl no AREsp nº 16.466/RS, Segunda Turma, julg. Em 17-9-2013, DJe de 25-9-2013, Rel. Min. Mauro Campbell Marques).

8. Apelação e à remessa necessária provida, em parte, apenas para fixar os juros e correção monetária".

(TRF-5ª. Reexame Necessário nº 08012341720124058300. 3ª Turma. Desembargador Élio Wanderley de Siqueira Filho. Julgado em 17.10.2013). (g.n.)

Desta forma, enquanto negócios jurídicos perfeitos, os contratos de concessão firmados pela Foz|Saneatins para cada um dos municípios operados detalha a metodologia de regulação que deve ser aplicada.

Tendo o contrato com o Município de Palmas como referência, nota-se que a metodologia regulatória aplicável ao contrato está estruturada em três pilares.

### **(i) Regulação da empresa e subsídio cruzado**

Os contratos firmados reconhecem a necessidade de uma operação integrada nos diversos Municípios operados pela Foz|Saneatins. A cláusula 4.2 é clara nesse sentido:

*“4.2 – As tarifas e preços a serem praticados, serão os da tarifa unificada para o Estado, o modelo de subsídio cruzado previsto no artigo 32 da Lei 1.017/98.”*

Trata-se de reconhecimento expresso do modelo de subsídio cruzado, - adotado na maior parte das empresas estaduais e regionais – onde o equilíbrio da prestação dos serviços é analisado de maneira global. O superávit de receitas obtido em determinado Município pode ser utilizado para subsidiar a operação de Municípios deficitários. Esse modelo assegura, assim, recursos para investimentos no conjunto de Municípios, permitindo um desenvolvimento homogêneo na qualidade e cobertura da prestação de serviços de saneamento no estado.

Porém, para que esse modelo possa se viabilizar é preciso que a análise de custos e investimentos da concessionária, bem como de suas receitas seja também feita de maneira integrada. Por esse motivo o contrato é explícito ao determinar que a regulação da concessionária seja feita de maneira integrada e, conseqüentemente, regulada por um único órgão regulador.

Nesse sentido, a regulação unificada, está em completa sintonia com o disposto no artigo 14<sup>2</sup> da Lei de Saneamento, que indica como característica necessária da prestação regionalizada

---

<sup>2</sup> Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;

II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;

III - compatibilidade de planejamento.

de serviços públicos a uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração.

Claramente, a ratio legis deste dispositivo é evitar o conflito regulatório. Inclusive, como intuitivo é, a regulação única dos contratos, além de criar um ambiente institucional estável para a atuação da Foz|Saneatins em vários municípios, garante ganhos de escala, por otimizar recursos logísticos, administrativos, técnicos e operacionais. Melhora, ainda, as condições para que a concessionária amplie e qualifique sua atuação. Compete à agência reguladora o dever de assegurar o cumprimento das disposições contratuais. Em especial, deve assegurar observância da forma de remuneração acordada, de maneira a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos por ela regulados, o cumprimento das metas contratuais, e outros aspectos atinentes à própria atividade regulatória.

Vale chamar atenção, ainda, aos ganhos de escala gerados pela operação regionalizada. Dada uma função de produção do tipo  $f = F(K, L)$ , em que K é o capital e o trabalho empregado no processo produtivo tem-se economias de escala se:  $f(aK, aL) > af(K, L)$ .

Ou seja, se dado um aumento constante de capital e trabalho, produz-se mais do que o aumento dado. De outra forma, os ganhos de escala ocorrem quando o custo total médio da produção diminui conforme mais unidades são produzidas.

## **(ii) Modelo de taxa de retorno sobre investimentos**

O segundo pilar está associado à forma de remuneração do capital aportado pela concessionária. De acordo com o contrato:

*4.5. O equilíbrio econômico e financeiro do contrato com a Saneatins, decorrente desta outorga, será avaliado com base nas **despesas de exploração e de investimentos** nos sistemas de água e esgoto deste*

*Município, em relação às tarifas praticadas, conforme metodologia a ser definida pelo Conselho Estadual de Regulação e Controle.*

*4.6 No eventual caso, por qualquer motivo, de não ser possível o reajuste ou a revisão de tarifas e preços, o prejuízo da Saneatins deverá ser considerado como investimento reconhecido ou indenizado pelo Titular.*

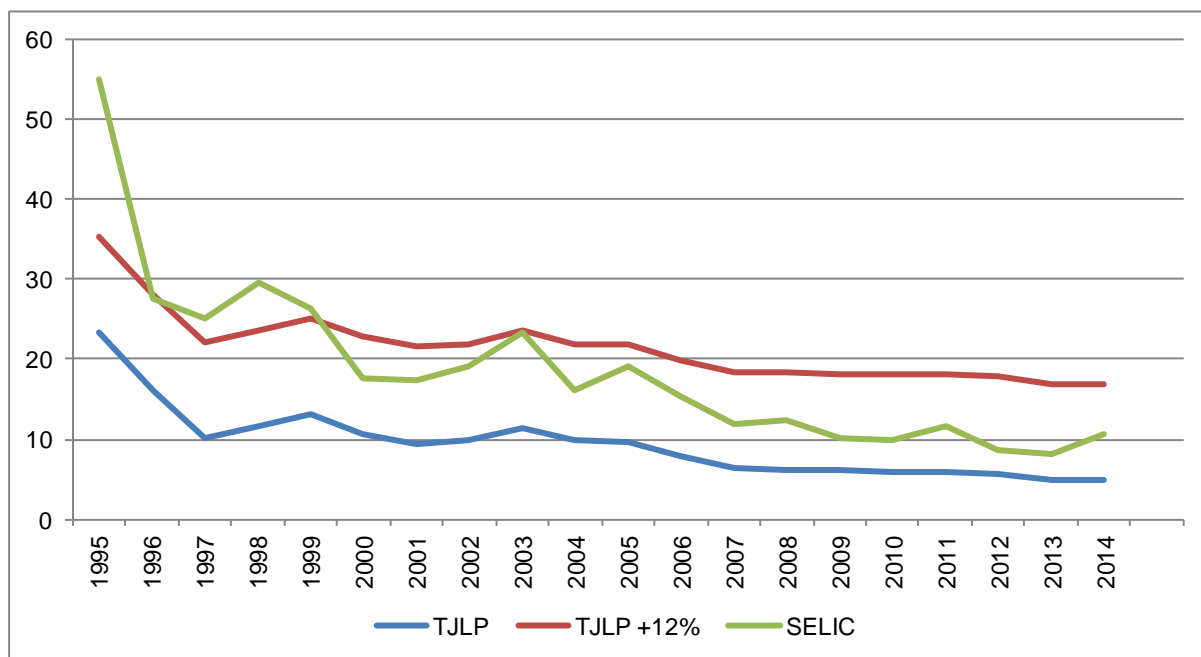
*5.2.3 As despesas de investimentos deverão ser plenamente amortizadas no decorrer do prazo da concessão e, enquanto não amortizadas, farão jus à remuneração da TJLP mais 12% ao ano, ou taxa contratada no caso de financiamento específico. (g.n.)*

Da leitura das cláusulas acima, nota-se que o modelo regulatório aplicável à Foz/Saneatins prevê que os gastos feitos em despesas (OPEX) sejam reembolsados e os investimentos (CAPEX) sejam remunerados ao custo efetivo de captação dos recursos necessários a financiá-los ou, caso esses investimentos tenham sido custeados com capital próprio da Concessionária, sejam remunerados à taxa TJLP acrescida de 12% ao ano.

À agência reguladora cabe definir como os parâmetros de despesas, investimentos e receitas devem ser considerados para fins de remuneração, desenvolvendo a metodologia para realizar esse controle.

A forma de remunerar, porém, o capital investido da concessionária já está pré-estabelecido no contrato. É importante notar a justificativa econômica para a adoção deste modelo de retorno dos investimentos. Os contratos foram firmados no final da década de 1990, onde o cenário macroeconômico nacional era bastante distinto. Conforme demonstrado no Quadro 1 no período anterior à assinatura dos contratos de prestação de serviços (em sua maioria firmados em 1999), a Taxa SELIC era superior à 12% acrescido da TJLP. Na realidade, a SELIC passa apenas a ser inferior a partir do ano 2000, mas ainda assim em alguns anos voltou a igualar a remuneração prevista no contrato de concessão (2003).

QUADRO 1 – SELIC vs. 12% + TJLP



À época da assinatura dos contratos era natural, portanto, que se pretendesse assegurar remuneração compatível à remuneração paga a investidores em renda fixa para que o concessionário aceitasse assumir riscos e se envolver em um projeto de longo prazo, sujeito a incertezas e riscos, em especial em um momento de consolidação macroeconômica do país.

Vale lembrar, ainda, que o modelo regulatório do contrato parte da premissa de que parte relevante dos investimentos da concessão deveria ser feita com capital próprio da concessionária, daí o motivo se se assegurar determinada remuneração aos investimentos realizados. Esse dispositivo é aderente com a situação do financiamento da infraestrutura e, em especial do saneamento, no período de assinatura dos contratos.



## QUADRO 2 – RECURSOS ONEROSOS PARA O SANEAMENTO

Investimentos Rec.Onerosos nos 14 anos entre 1998 e 2011 cfe. SNIS - EST/PREV CR 2012-2015								
Ano	Milhões Reais correntes	IPCA- variação 12 meses	Índice	Milhões R\$ Const.Dez/2013	Varição Anual	Ano	Bi R\$ Correntes	Bi R\$ Const. Dez/13
1997		5,22%	105,2%	0	-	1997	-	-
1998	1542	1,66%	101,7%	4.067	-	1998	1,5	4,1
1999	795	8,94%	108,9%	1.994	-51,0%	1999	0,8	2,0
2000	614	5,97%	106,0%	1.433	-28,2%	2000	0,6	1,4
2001	678	7,67%	107,7%	1.482	3,4%	2001	0,7	1,5
2002	692	12,53%	112,5%	1.375	-7,2%	2002	0,7	1,4
2003	787	9,30%	109,3%	1.409	2,5%	2003	0,8	1,4
2004	632	7,60%	107,6%	1.043	-26,0%	2004	0,6	1,0
2005	846	5,69%	105,7%	1.309	25,5%	2005	0,8	1,3
2006	1377	3,14%	103,1%	2.040	55,9%	2006	1,4	2,0
2007	1173	4,45%	104,5%	1.675	-17,9%	2007	1,2	1,7
2008	2213	5,90%	105,9%	3.005	79,4%	2008	2,2	3,0
2009	2081	4,31%	104,3%	2.688	-10,5%	2009	2,1	2,7
2010	2780	5,91%	105,9%	3.417	27,1%	2010	2,8	3,4
2011	2674	6,50%	106,5%	3.095	-9,4%	2011-E	2,7	3,1
2012-E	2900	5,84%	105,8%	3.161	2,1%	2012-E	2,9	3,2
2013-E	3800	5,91%	105,9%	3.688	16,7%	2013-P	3,8	3,7
2014-P	4200	6,00%	106,0%	3.831	3,9%	2014-P	4,2	3,8
2015-P	3800	6,00%	106,0%	3.258	-15,0%	2015-P	3,8	3,3
<b>Total 2001/11</b>							<b>18,9</b>	<b>30,0</b>
<b>Média Anual 2001/11</b>							<b>1,3</b>	<b>2,1</b>

Como apresentado no Quadro anterior, durante o período 1999-2004 há uma considerável redução nos desembolsos de recursos onerosos para o saneamento. Nesse período, o Conselho Monetário Nacional (CMN) havia imposto restrições para que empresas estatais, incluindo as de saneamento, tomassem recursos, visando assegurar maior austeridade fiscal. Essa restrição implicou em uma redução do investimento em saneamento, bem como em uma redução da disponibilidade de crédito para o setor como um todo. Se as empresas estatais (representando mais de 70% do mercado) não podiam captar recursos para financiar projetos de saneamento,

não fazia sentido abrir linhas de crédito para o setor, o que passou a impactar também as poucas empresas privadas do mercado (entre elas a então Saneatins).

O modelo de regulação dos contratos precisava, então, incentivar o concessionário a realizar investimentos, ainda que não dispusesse de financiamento de terceiros para tanto. Por esse motivo, o contrato garantiu que os investimentos com CAPEX fossem remunerados a uma taxa compatível com o mercado à época e não fosse muito distante da SELIC.

### **(iii) Aferição anual e constante pelo Poder Concedente**

O terceiro elemento da metodologia aplicável diz respeito à aferição e fiscalização anual das despesas e investimentos realizados pela concessionária.

Segundo a Lei Estadual 1017/98:

*“Art. 44. Os valores investidos pelos prestadores de serviços deverão constituir créditos perante o poder concedente, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, na forma e nos prazos estabelecidos no contrato.*

*§ 1º. Os investimentos realizados nos sistemas, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados, por instituição contratada pelo órgão responsável pela regulação e controle de saneamento no Estado.*

*§ 2º. Os créditos decorrentes de investimentos, devidamente certificados e aceitos, enquanto parte integrante das receitas futuras dos serviços, poderão constituir garantia de empréstimos aos prestadores de serviços, contraídos com o fim exclusivo de investimento nos sistemas de saneamento, objeto do contrato.*

A análise dos referidos artigos indica a obrigatoriedade dos investimentos e custos serem auditados anualmente pelo órgão regulador. Chama atenção que caso esses investimentos não tenham sido amortizados, a concessionária terá um crédito líquido e certo que poderá ser cobrado

do Poder Concedente. Tais créditos poderão ainda *constituir garantia de empréstimos aos prestadores de serviços, contraídos com o fim exclusivo de investimento nos sistemas de saneamento, objeto do contrato.*

A lógica imposta na lei é que referida validação de investimentos deve ocorrer de maneira contínua e anual para que o concessionário possa utilizar desses créditos para oferecê-los em garantia a seus financiadores. Nesse particular, vale lembrar que os custos e investimentos da concessionária são auditados anualmente por auditoria independente e idônea.

Portanto, o não reconhecimento pelo ente regulador desses investimentos ou o seu reconhecimento através de metodologia distinta da utilizada no contrato consiste em não aplicação da metodologia pré-estabelecida gerando insegurança contratual. **É razoável afirmar, portanto, que a não manifestação do ente regulador sobre os investimentos realizados pela concessionária consiste em aprovação tácita desses investimentos.**

### 3.2 Competência para definição da metodologia

O outro aspecto indicado no início desta Seção, diz respeito à competência para definição da metodologia tarifária.

Da análise exclusiva da cláusula 4.5, a competência para a definição da metodologia foi delegada a um Conselho Estadual de Regulação e Controle.

Desta forma, **verifica-se a delegação ao Estado** (que à época de assinatura dos Contratos de Concessão da Foz|Saneatins do Estado de Tocantins era representado pelo Conselho Estadual de Regulação e Controle<sup>3</sup>) da competência para a aplicação da metodologia tarifária e avaliação do equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão.

---

<sup>3</sup> Nota-se, de igual forma, que o Conselho Estadual de Regulação e Controle previsto à época de assinatura dos Contratos de Concessão não se confunde com o “Conselho Estadual de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos”, previsto na Lei 1.758/07 (art. 6º) e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 3.133/07, que serve para atendimento do controle social previsto na Lei de Saneamento. Este Conselho Estadual de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos é um órgão colegiado da ATR de caráter consultivo, constituído por cinco conselheiros titulares nomeados pelo Chefe do Poder Executivo e seus

---

Uma vez que a política estadual de regulação tarifária é atualmente exercida pela ATR, conforme definido na Lei Estadual 1.758, de 02 de janeiro de 2007 (“Lei de Reestruturação da ATR”), pode-se dizer que esta tarefa compete à ATR.

Muito embora não tenham sido encontradas referências ao Conselho Estadual de Regulação e Controle existente à época de assinatura dos Contratos de Concessão, a Lei nº 1.188, de 23 de novembro de 2000 (lei de criação da ATR – revogada pela Lei de Reestruturação da ATR), trazia no artigo 6º que as “ações da Agência Estadual de Saneamento [*antiga denominação da ATR*] estarão subordinadas à aprovação do Conselho Estadual de Regulação e Controle dos Serviços de Saneamento”. **Com a alteração da ATR ocorrida em 2007, esta agência assumiu plenamente as funções de ente regulador dos serviços de saneamento e outros serviços delegados no Estado de Tocantins.**

É importante notar outras duas situações que corroboram que a regulação é delegada ao Estado. Levando em consideração que todos os contratos estão submetidos à regra de subsídios cruzados prevista no artigo 34<sup>4</sup> da Lei Estadual 1.017, é certo que um órgão estadual é o mais adequado para definir essas tarifas, bem como a regulação<sup>5</sup> já vem sendo exercida nos Contratos de Concessão pela própria ATR.

Em complemento, de acordo com as prerrogativas trazidas pela Lei de Saneamento, compete à entidade reguladora (art. 23, IV) a definição de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, dentre outros aspectos, **o regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão, sem prejuízo da questão atinente à unicidade de regulação decorrente da prestação**

---

respectivos suplentes, para um mandato de quatro anos. Cabe ao colegiado analisar e opinar sobre as políticas públicas relativas aos serviços concedidos, permitidos ou autorizados no Estado de Tocantins.

<sup>4</sup> Art. 34. O poder público poderá definir formas de subsídios para os investimentos ou para pagar uma parte do valor do consumo dos usuários que demonstrarem incapacidade para arcar com os custos totais de fornecimento

<sup>5</sup> Um conceito amplo da atividade regulatória, conforme conceito de MARQUES NETO: a atividade estatal mediante a qual o Estado, por meio de intervenção direta ou indireta, condiciona, restringe, normatiza ou incentiva a atividade econômica de modo a preservar a sua existência, assegurar seu equilíbrio interno ou atingir determinados objetivos públicos como a proteção da hipossuficiência ou a consagração de políticas públicas.

regionalizada e o artigo 14 traz a necessidade de regulação única no âmbito da prestação regionalizada.

---

## 4 OUTROS ASPECTOS REGULATÓRIOS

Esta Seção traz outros aspectos regulatórios aplicáveis ao presente caso, como o momento de definição tarifária e a responsabilidade dos agentes públicos no âmbito contratual e regulatório.

### 4.1 Do atual momento de definição da metodologia tarifária da Foz|Saneatins

Dentre os mecanismos concebidos, legal e contratualmente, para assegurar a preservação do valor tarifário durante o prazo contratual, destacam-se o reajuste e a revisão de tarifas. A legislação federal, em especial a Lei de Concessões, a Lei de Saneamento e a própria legislação estadual (Lei 1.017/98), preveem uma série de mecanismos para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, sendo dois esses mecanismos: (i) o reajuste tarifário e (ii) a revisão tarifária. A revisão tarifária, conforme previsão do artigo 38 da Lei de Saneamento, se desdobra em revisões periódicas e revisões extraordinárias.

#### 4.1.1 Diferença entre reajustes e revisões tarifárias

O reajuste é uma fórmula preventiva para preservar o contratado dos efeitos previsíveis da inflação. Transcorrido determinado período (em regra doze meses), o reajuste serve para recuperar o valor real da tarifa em função das oscilações monetárias.

O reajuste tarifário é o mecanismo previsto no artigo 37 da Lei de Saneamento (e também previsto na legislação estadual tocantinense, no artigo 36, da Lei 1.017/98) e tem como objetivo assegurar que a remuneração do prestador de serviços de saneamento (a tarifa) não perca valor com a variação inflacionária. A aplicação do reajuste deve ser automática e calculada com base em uma fórmula pré-estabelecida em contrato ou regulamento da agência responsável.

De acordo com Marçal Justen Filho<sup>6</sup>:

*No tocante ao reajuste, o procedimento deverá ser automático e simples. A razão de ser do próprio reajuste reside na necessidade de simplificação procedimental em face da revisão. Esta pressupõe, de regra, uma série complexa de etapas. A revisão exige comprovação não apenas da ocorrência de eventos excepcionais, que provocaram modificações imprevisíveis nos custos, encargos e vantagens do concessionário.*

A posterior formalização do reajuste, com a sua homologação e conseqüente alteração da tarifa é a maneira de efetivar o direito conferido contratualmente e já adquirido pelo transcurso do tempo e da incidência de índices financeiros absorvidos na fórmula. Trata-se da consequência jurídica decorrente da constatação de que o direito ao reajuste foi, de fato, adquirido pela parte solicitante.

Por sua vez, a revisão tarifária serve para readequar o valor das tarifas caso ocorram alterações excepcionais nas condições de execução do contrato, configuradoras de desequilíbrio econômico-financeiro.

Ambas as formas (reajuste e revisão) visam à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ou seja, manter a relação de equivalência necessária entre os encargos e a remuneração do contratante que foram pactuados no início da relação contratual entre as partes, de acordo com as premissas assentadas em tópicos anteriores. Nesse sentido, acrescenta José dos Santos Carvalho Filho<sup>7</sup>:

a recomposição de preços não se confunde de modo algum com o reajustamento contratual de preços, pois este surge do consenso inicial das partes, para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato durante a sua execução normal,

---

<sup>6</sup> FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo. Revista dos Tribunais. 12ª edição

<sup>7</sup> FILHO, José dos Santo Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 2007, p.618.

ao passo que aquela, a **recomposição, destina-se a restaurar esse mesmo equilíbrio, desfeito por eventos supervenientes e extraordinários, não previstos e imprevisíveis pelos contratantes, que acarretam modificação anormal na situação fática existente na época da celebração do ajuste.** A recomposição de preços, assim, independe de previsão no contrato de um critério de reajustamento de preços e **torna-se devida no momento em que este deixa de atender à sua finalidade, ou seja, à manutenção da equação financeira do ajuste, em razão de atos e fatos inimputáveis ao particular contratante.**

O artigo 65, II, d, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e posteriores alterações (“*Lei de Licitações*”) convalida a recomposição do reequilíbrio econômico financeiro nos contratos administrativos, com o escopo de restabelecer a relação entre os encargos do contratado e a retribuição da administração inicialmente acordada entre as partes, para a justa remuneração de obra, desde que configurado os fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado.

Arnoldo Wald, sobre as revisões traz dois importantes conceitos:

*O processo de revisão de tarifas opera-se no presente, mas a partir de uma visão retrospectiva e destina-se não apenas a cobrir os custos mais o lucro, mas também amortizar investimentos efetuados, geralmente de grande vulto, devendo essa amortização processar-se ao longo do período de concessão*<sup>8</sup>(g.n)

E acrescenta:

*tendo em vista que os reajustes das tarifas por períodos longos podem atingir o equilíbrio econômico financeiro, ou se revelar insuficientes*

---

| WALD, Arnold; *et al. Ob. Cit.* p. 197.



---

*para preservá-lo fielmente, o objetivo da revisão contratual também há de ser o de corrigir distorções decorrentes da cláusula de reajuste<sup>9</sup>*

Tratando-se de direito líquido e certo da concessionária, caberá, sempre, a qualquer tempo, com ou sem disposição contratual expressa, o pleito administrativo, perante a agência reguladora.

Retomando a divisão das revisões, a revisão tarifária se desdobra em revisão ordinária/periódica e extraordinária.

A revisão ordinária ou periódica tem como objetivo verificar dentro de determinado prazo se as premissas regulatórias adotadas estão atendendo aos objetivos propostos, induzindo à prestação de serviços eficiente e assegurando a correta remuneração do capital investido pelo prestador dos serviços. De acordo com o inciso I do artigo 38 da Lei de Saneamento, a revisão periódica objetiva a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado.

Esse mecanismo é indispensável, pois o equilíbrio econômico-financeiro da prestação de serviços públicos é essencialmente dinâmico. Há uma constante necessidade da prestação contínua dos serviços públicos e de adequação dos serviços à realidade social-econômica da população atendida e à evolução tecnológica. A revisão ordinária evita, assim, que uma das partes seja prejudicada ou indevidamente beneficiada com a mudança das premissas inicialmente utilizadas para a estruturação do modelo regulatório-tarifário.

Já a revisão extraordinária, prevista no inciso II do artigo 38 da Lei de Saneamento, deve ocorrer sempre que se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

---

<sup>9</sup> WALD, Arnold; *et al. Ob. Cit.* p. 198.

#### 4.1.2 Do atual momento de definição de metodologia tarifária

Os mecanismos de reajustes e revisões não são exclusivos do setor de saneamento. São atos típicos do Poder Regulatório de toda e qualquer atividade de infraestrutura no Brasil.

Em que pese a ocorrência do primeiro momento de definição da metodologia tarifária da Foz|Saneatins, promovida pela ATR, o setor de saneamento básico, (em contraste ao setor elétrico, por exemplo, cuja regulação é mais madura<sup>10</sup>) apresenta um segmento de regulação ainda incipiente.

Significa dizer que as questões atinentes ao cenário regulatório – incluem-se entre elas questões sobre a revisão tarifária – somente agora são ventiladas, ao passo que em outros setores essas discussões encontram-se mais amadurecidas, com a particularidade que cada setor proporciona.

Ora, se os contratos de concessão dos Municípios de Tocantins necessariamente passam pelo momento de definição da nova metodologia tarifária, conforme determinação da *Resolução ATR 076*, trata-se, pois, mais do que **o momento oportuno para repactuar todas as premissas econômicas e financeiras dos contratos, redefinindo a metodologia de cálculo das tarifas**, de acordo com os preceitos trazidos pela Lei de Saneamento.

Não há qualquer impedimento para que este pleito realizado pela concessionária seja aferido e recomposto nesta revisão tarifária. Como exemplo, caso semelhante ocorreu no setor de transportes. A ANTT realizou concomitantemente a 17ª revisão ordinária e 7ª revisão extraordinária da tarifa básica de pedágio do contrato de concessão da Concessionária da Rodovia Presidente Dutra.

Nota-se que este pedido da Concessionária poderia, ainda, ser realizado via pleito de reequilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão, protocolado na agência reguladora competente, ou ainda verificado ao final do contrato de concessão, posto que existe regra

---

<sup>10</sup> Cite-se como exemplo, a primeira revisão tarifária periódica do setor de energia ocorrida em julho de 1998 - pela ANEEL à Concessionária de distribuição de energia elétrica do Estado do Espírito Santo (Escelsa) PEANO

contratual para a manutenção do equilíbrio contratual em decorrência de defasagem tarifária e a previsão de que enquanto houver investimentos não amortizados, os Contratos de Concessão não se extinguirão. Entretanto, este momento de definição da nova metodologia tarifária - mostra-se oportuno por diversas razões, especialmente por (i) eficiência e (ii) economicidade.

A eficiência integra o rol dos princípios que devem nortear a atuação da Administração Pública, constando expressamente no art. 37, caput, da CF. Por este princípio entende-se que a Administração Pública deve agir sem delongas indevidas, com prudência e respeito aos direitos do Concessionário. Ou seja, uma vez verificado o pedido de reequilíbrio econômico financeiro contratual, ainda que em sede de revisão ordinária, a Administração tem o dever de analisar e recompor o equilíbrio, conforme metodologia que entender adequada.

Nota-se, ademais, que a análise deste pleito efficientiza a própria prestação dos serviços públicos, ao passo que evita maior pressão sobre o fluxo de caixa do projeto e à própria prestação dos serviços.

A economicidade, expressamente prevista no art. 70 da CF, pode ser entendida em duas dimensões. A primeira se relaciona com a promoção de resultados esperados com o menor custo possível. Isto é, o poder público deve preservar a equação econômica financeira do contrato sem elevação de custos desnecessários. É nesse sentido que se afirma que o presente momento - de revisão tarifária - é o mais oportuno para equalizar o desequilíbrio contratual, pois, se este reconhecimento se fizer *a posteriori*, a conta a ser paga somente sairá mais cara - que não é recomendável a nenhuma parte. Na inércia da Administração, o desequilíbrio será crescente, pois o valor de desequilíbrio deverá ser reequilibrado tomando-se em conta a taxa de remuneração do capital investido. Quanto maior a demora para reequilibrar o contrato, maior será a remuneração do capital investido e maior o ônus a ser arcado pelo Poder Concedente e/ou pela população. Esse fato vai contra a própria lógica da sustentabilidade da concessão e importa em deslocamento de recursos de outras áreas para o pagamento desse valor.

A segunda dimensão relaciona-se com a economia processual. O pleito do concessionário pode ser feito em momento posterior, por exemplo, em sede de revisão extraordinária específica. Entretanto, por conta da Resolução ATR 076, verifica-se que tanto as equipes da agência reguladora e das partes já estão alocadas à análise dos Contratos de Concessão. Por

economia processual e em atendimento à eficiência, faz-se oportuno que o pleito seja analisado neste momento, reduzindo os custos de transação.

Destacam-se também, a lógica financeira por trás do reconhecimento desse pleito da Foz|Saneatins nesse momento. Quanto maior o período de desequilíbrio, maior é o valor que a concessionária fará jus. Este fato traz prejuízos significativos ao fluxo de caixa da concessionária, que não verá as receitas esperadas, prejudicando, inclusive, a obtenção de financiamentos e exigindo aportes de recursos próprios.

Desnecessário dizer que no atual cenário de financiamento da infraestrutura, quanto maior o aporte de capital próprio em uma concessão, maior será o custo médio ponderado de capital da concessionária e conseqüentemente maior a remuneração a ser paga à concessionária, onerando, assim, os usuários e Poder Concedente.

A revisão tarifária (ordinária e extraordinária) está vinculada à ocorrência de evento específico (desequilíbrio ou expiração do ciclo tarifário), e não à conjuntura do mercado e da conduta empresarial ou a interesses políticos. Nesse sentido, a decisão que fixa os novos parâmetros da tarifa é vinculada às normas legais e regulamentares devendo ser tomada obrigatoriamente pelo ente regulador, não se tratando de ato arbitrário, nem mesmo discricionário da Administração Pública.

Nesse sentido, é oportuna a lição de Hely Lopes Meirelles<sup>11</sup>:

*(...) a fixação ou a alteração de tarifas não é ato discricionário, mas, sim, vinculado às normas legais e regulamentares que disciplinam a execução e remuneração do serviço. E, ainda que omissas essas normas, é princípio assentado na doutrina que a tarifa deve ser estabelecida de modo cobrir integralmente o custo do serviço, para que não seja explorado em regime deficitário,*

---

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 146-7.

*onerando toda a coletividade com a utilização de impostos gerais para cobrir a insuficiência de remuneração dos usuários.*

*Quanto aos serviços concedidos ou permitidos, a tarifa há de corresponder à justa retribuição do capital investido, para não desestimular a iniciativa particular na prestação de serviços de utilidade pública e possibilitar seu melhoramento e expansão, sem prejuízo do equilíbrio econômico e financeiro que deve existir nesses negócios administrativos, princípio mantido pela atual Constituição da República sob a denominação de “política tarifária “(art. 175, parágrafo único, III).*

*Em qualquer hipótese, porém, a tarifa deve ser fixada e revista pela Administração, com base em dados concretos da situação do serviço, à sua equivalência com o custeio da atividade tarifada, o melhoramento e a expansão do serviço e a justa remuneração do capital investido.(g.n)*

O Poder Judiciário em momento oportuno já se manifestou no mesmo sentido:

“AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITO C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO. CASAN. REAJUSTE DE TARIFA DE ÁGUA E ESGOTO. LEGALIDADE.

Como é cediço, a majoração da tarifa de serviço público não é ato discricionário da Administração; é vinculado às normas legais e regulamentares que disciplinam a remuneração pelo serviço prestado pela empresa concessionária, e incumbe ao Chefe do Poder Executivo a fixação ou a alteração do valor da respectiva tarifa” Segundo a lei vigente à época em que o Convênio n. 126, de 25 de fevereiro de 1977, foi firmado entre o município de Florianópolis e a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento CASAN, competia ao Chefe do Poder Executivo Estadual, e não

Municipal, a autorização para efetuar o aumento da tarifa de água e esgoto, cujo objetivo era manter o equilíbrio econômico-financeiro da tarifa e do serviço em todo o Estado de Santa Catarina. E tendo havido a mencionada autorização por parte do Governo do Estado, não há falar em ilegalidade da majoração da tarifa ocorrida em outubro de 2003 (19,19%)".(3ª Turma. AC 590946 SC 2009.059094-6. Rel. Desembargadora Sônia Maria Schmitz; DJU 08.07.2010). (g.n..)

**Vale notar que no presente caso, o evento de desequilíbrio ensejador da revisão está expressamente previsto nos contratos e tem mecanismo específico para recomposição. Não há discussão sobre a forma de recomposição desse desequilíbrio, o que não se justifica, portanto, qualquer adiamento em função de ausência de metodologia ou fórmula para recomposição.**

A existência do desequilíbrio gera, portanto, para os agentes públicos o dever jurídico de recompô-lo, imediatamente, em contraposição ao direito subjetivo do concessionário de exigir a recomposição. Portanto, os agentes públicos não tem discricionariedade quanto à recomposição (nem quanto ao tempo da recomposição) do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mas sim vinculação.

**Cabe mencionar que mesmo que haja estudos técnicos que comprovem a incapacidade de pagamento da população para suportar determinado aumento tarifário, à agência reguladora cabe reconhecer o desequilíbrio no momento de seu pleito e definir um cronograma específico para implantação da revisão.**

O descumprimento desse dever constitui inadimplência contratual, e, por certo, o posterior cumprimento da obrigação se dará em termos mais onerosos ao próprio Erário.

Não resta dúvida, portanto, que a revisão para equilibrar a equação econômico financeira do contrato de concessão é ato vinculado ao contrato de concessão, às normas legais e regulamentares.

## 4.2 Responsabilidade do Ente Regulador

Conforme repisado ao longo desta Nota Técnica, é inquestionável o direito da Concessionária ter a justa remuneração, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro garantido, bem como o cumprimento das regras contratuais.

No regime jurídico de direito público, a revisão tarifária, conforme demonstrado, se apresenta como um dever-poder para a Administração Pública e não como uma faculdade. Por este motivo, o artigo 10 da Lei de Concessões assenta o princípio de que, mantidas as condições do contrato, presume-se o equilíbrio.

Pois bem. Se a revisão tarifária é ato vinculado às regras do contrato de concessão e aos ditames legais, nasce para a entidade reguladora o dever de assegurar o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

Esse ônus não decorre somente do reconhecimento expresso do dever de revisão da tarifa por parte do ente regulador, mas sim do seu dever de ofício em observar os princípios basilares que regem a Administração Pública, especialmente os princípios da moralidade, da segurança jurídica, do dever de boa-fé - que determina à Administração a perseguição da satisfação do interesse público - e, principalmente, o da confiança legítima depositada pelo Concessionário, o qual tem fé de que, uma vez reconhecido o desequilíbrio, a entidade reguladora executaria, de imediato, as medidas cabíveis para garantir a repactuação das condições inicialmente previstas.

Nesse sentido, no âmbito do artigo 37, § 6º da Constituição Federal, o Estado, -o ente regulador, responde objetivamente por todos os danos causados a terceiros. Além da responsabilidade civil objetiva, a depender do ato do ente regulador, a responsabilidade pode ter consequências em outras esferas, como a administrativa e a penal, como a Lei de Improbidade Administrativa.

### 4.3 Conclusões da Seção

O mecanismo previsto nas cláusulas 4.5, 4.6 e 5.2.3 do contrato de concessão, que tratam sobre remuneração dos investimentos, encontra amparo legal. Tanto a justa remuneração do capital, quanto o equilíbrio econômico financeiro dos contratos é princípio constitucional (CF, 175 e 37, XXI) e encontram previsão na Lei de Concessões (artigos 2º, 9º, 10 e outros) e na Lei de Saneamento e na Lei Estadual 1.017/98.

As cláusulas em apreço devem ser entendidas sistematicamente, sendo que o equilíbrio econômico financeiro do contrato será avaliado com base nas despesas de exploração e de investimentos, em relação às tarifas praticadas. Em caso de insuficiência tarifária, para manter o equilíbrio econômico financeiro, este prejuízo será reconhecido como investimento não remunerado e deverá, portanto, ser remunerado pela TJLP + 12%.

Conforme demonstrado, pode ocorrer o desequilíbrio contratual por conta de defasagem tarifária. Constatado o desequilíbrio, obviamente a falta de recomposição põe em risco não somente a saúde financeira da concessionária, como principalmente a continuidade da prestação de serviço. Os usuários e a própria administração pública sofrerão com os efeitos do não reconhecimento desse desequilíbrio. Ferem-se tanto os princípios da continuidade do serviço público (art.39, § único da Lei de Concessões), como o princípio da adequação do serviço (art. 6º, § 1º da Lei de Concessões).

A recomposição ao equilíbrio econômico financeiro é direito líquido e certo da concessionária. Caberá, a qualquer tempo, com ou sem disposição contratual expressa, o pleito administrativo, perante a agência reguladora.

Os impactos de eventual desequilíbrio apontado podem e devem ser aferidos e compensados em revisão contratual. Esta revisão pode se dar tanto em revisão periódica, quanto extraordinária.

Não há qualquer impedimento para o pleito da concessionária ser aferido nesta revisão ordinária promovida pelo ente regulador. Não se trata de poder, e sim de dever do ente regulador aferir o desequilíbrio e aprovar medida de recomposição.



Quanto maior o período de desequilíbrio, maior é o valor que a concessionária fará jus. Este fato traz prejuízos significativos ao fluxo de caixa da concessionária, que não terá as receitas esperadas e inclusive prejudica financiamentos a serem obtidos de fontes externas. Os valores que poderiam estar sendo investidos em obras e no cumprimento das metas da concessão ficam prejudicados, posto que a empresa não possui os recursos suficientes para tal ação. Quanto mais tempo passa, sem o reconhecimento dessa “dívida”, mais afetada fica a concessionária e a própria prestação dos serviços, sem prejuízo dos demais impactos mencionados em momento anterior.

Nota-se, de igual forma, que poderão ser adotados pelo regulador inúmeras formas de recomposição do equilíbrio, de forma individual ou conjunta.

No presente caso, o melhor momento para aferição e recomposição do desequilíbrio constatado é o atual momento de definição da nova metodologia tarifária dos contratos da Saneatins.

## 5 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA PROPOSTA

Essa seção dedica-se à abordagem dos aspectos econômicos da metodologia proposta e forma de aplicação. Ao final, apresenta-se a estimativa do desequilíbrio econômico-financeiro.

### 5.1 Aplicação da metodologia

Nesta Subseção, é apresentada a metodologia aplicada para a avaliação do desequilíbrio.

#### 5.1.1 Base contratual e histórica

Como mencionado anteriormente, de acordo com os Contratos de Concessão firmados pela Foz|Saneatins com os municípios operados, no caso de não ser possível o reajuste ou revisão de tarifas e preços, **o prejuízo da Foz|Saneatins deverá ser considerado como investimento reconhecido ou indenizado pelo Titular**. Como exemplo, no Contrato de Palmas os mencionados itens 4.5, 4.6 e 5.2.3 são relevantes:

- (i) o equilíbrio econômico e financeiro do Contrato será avaliado com base nas despesas de exploração (despesas de custeio e operacionais necessárias à prestação dos serviços) e de investimentos (despesas de ampliação e melhoria dos sistemas) nos sistemas de água e esgoto deste Município, em relação às tarifas praticadas, conforme metodologia a ser definida pelo Conselho Estadual de Regulação e Controle (CC artigo 4.5);
- (ii) caso não seja possível, por qualquer razão, o reajuste ou a revisão de tarifas e preços, o prejuízo da Foz|Saneatins **deverá ser considerado como investimento reconhecido ou indenizado pelo titular** (CC artigo 4.6); e
- (iii) as despesas de investimentos deverão ser plenamente amortizadas no decorrer do prazo da concessão e, enquanto não amortizadas, farão jus à remuneração da TJLP mais 12% ao ano, ou taxa contratada no caso de financiamento específico (CC artigo 5.2.3).

Como mostrado no “Estudo Técnico 1 – Contexto Geral”, as tarifas autorizadas para a Foz|Saneatins têm ficado permanentemente abaixo da tarifa de equilíbrio, de acordo com as regras contratuais. O seguinte quadro mostra o detalhamento desde 1995 da necessidade de tarifas e do reajuste autorizado, evidenciando que ao longo de todo o período a tarifa média praticada foi menor do que a tarifa média de equilíbrio.

QUADRO 3 – REAJUSTE TARIFÁRIOS DA FOZ|SANEATINS 1995 A 2012

Período	REAJUSTE / REALINHAMENTO NA TARIFA MÉDIA			
	Necessidade	Autorizado	Tarifa média Necessária	Tarifa Média Autorizada
P1995	89,44%	66,67%	0,929500	0,869600
1996 *	9,56%	SEM REAJUSTE	1,018360	-
1997 *	5,22%	SEM REAJUSTE	1,071519	-
1998 *	1,66%	SEM REAJUSTE	1,089306	-
1999 *	8,94%	SEM REAJUSTE	1,186690	-
2000 *	5,97%	SEM REAJUSTE	1,257535	-
2001	25,00%	25,00%	1,419500	1,419500
2002	27,92%	9,11%	1,442000	1,267050
2003	37%	10% **	1,667000	1,393720
		15% **	1,667000	1,583760
		9,93% **	1,667000	1,636000
		34,93% **	1,667000	1,636000
2004	14,76%	5,22%	1,848000	1,746000
2005	15,51%	9,96%	2,077920	1,978130
2006	20,53%	12,00%	2,347000	2,094480
2007	12,65%	6,64%	2,580000	2,230000
2008	30,16%	9,80%	2,904000	2,579020
2009	22,40%	7,53%	2,949320	2,590860
2010	17,58%	0,00%	3,060000	
2011	17,58%	6,53%	3,060000	2,760043
2012	32,15%	7,00%	3,730000	
2013	19,43%			

\* Inflação - IPCA % ano      \*\* Percentual autorizado em 3 parcelas

Com base na previsão dos Contratos de Concessão de que “o prejuízo da Foz|Saneatins **deverá ser considerado como investimento reconhecido ou indenizado pelo titular**” e no **histórico de reajustes insuficientes para remunerar despesas e investimentos**, essa seção traz a metodologia para apurar o prejuízo decorrente das tarifas abaixo do necessário e o cálculo do valor que deve ser considerado como investimento não remunerado pela tarifa no período.

### 5.1.2 Adequação da utilização dos dados de balanço

Como será mostrado ao longo dessa Subseção, os dados de balanço são adequados para as análises sobre a definição de tarifas de empresas de saneamento e são usualmente utilizados neste e em outros setores da infraestrutura.

A lei 6.404/76 estabelece que ao fim de cada exercício social (periodicidade anual), com **o objetivo de conhecer a situação patrimonial da empresa e as mudanças ocorridas neste período**, deverão ser elaboradas as seguintes demonstrações financeiras:

- i. balanço patrimonial,
- ii. demonstração de lucros e prejuízos acumulados,
- iii. demonstração do resultado do exercício,
- iv. demonstração do fluxo de caixa,
- v. demonstração do valor adicionado (companhias de capital aberto) e
- vi. notas explicativas<sup>12</sup>.

As mencionadas demonstrações deverão ser assinadas pelo administrador e contabilistas legalmente habilitados, **após se certificar da veracidade das informações apresentadas**, assim como elaboradas conforme as Normas Brasileiras de Contabilidade. Assim, as informações de balanço devem ser consideradas as mais adequadas para a avaliação sobre tarifas.

---

<sup>12</sup> Artigo 176 da Lei 6.404 de 15 de dezembro de 1.976, o que Dispõe sobre as Sociedades por Ações.

Especificamente, no âmbito do análises regulatório utiliza-se o balanço patrimonial, o qual **evidencia a posição financeira e patrimonial da empresa numa data determinada**. Os elementos que compõem o balanço são os seguintes:

- i) ativo: aplicações de recursos representados em bens e direitos, controlados pela empresa, como resultado de eventos passados e do qual se esperam futuros benefícios econômicos;
- ii) passivo: Origens de recursos representadas em obrigações, derivadas de eventos já ocorridos, cuja liquidação espera-se resulte em saídas de recursos que gerem benefícios econômicos; e
- iii) Patrimônio: Valor residual dos ativos da empresa depois de deduzidos todos seus passivos.

Assim, no balanço “*As contas do ativo são dispostas em ordem crescente dos prazos esperados de realização, e as contas do passivo são dispostas em ordem crescente dos prazos de exigibilidade, estabelecidos ou esperados, observando-se iguais procedimentos para os grupos e subgrupos*”<sup>13</sup>, obtendo os seguintes grupos básicos de classificação:

- Ativo Circulante
- Ativo não Circulante: ativo realizável a longo prazo, investimentos, imobilizado e intangível.
- Passivo Circulante
- Passivo não Circulante
- Patrimônio Líquido: capital social, reservas de capital, ajustes de avaliação patrimonial, reservas de lucros, ações em tesouraria e prejuízos acumulados.

---

<sup>13</sup> Resolução CFC 686/1990. NBC T3 - CONCEITO, CONTEÚDO, ESTRUTURA E NOMENCLATURA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.

Além da responsabilidade jurídica do contador e administrador da empresa na adequada elaboração e apresentação das demonstrações financeiras, as entidades comumente realizam uma auditoria independente ao balanço, resultados do exercício e demonstração do fluxo de caixa<sup>14</sup>.

**A auditoria contábil consiste numa revisão das demonstrações financeiras, sistema financeiro, registros, transações e operações de uma empresa com a propósito de garantir a fidelidade dos registros e conferir credibilidade sobre a situação dos documentos apresentados para análise.** A auditoria também identifica deficiências no sistema de controle interno e apresenta sugestões para seu aperfeiçoamento.

Neste sentido, o auditor independente, habilitado pelo Conselho Regional de Contabilidade (CRC), é responsável por emitir seu parecer sobre a veracidade e exatidão das demonstrações financeiras, a avaliação das políticas contábeis utilizadas, a razoabilidade das estimativas contábeis e avaliação da apresentação das demonstrações tomadas em conjunto.

No tocante à validação da classificação dos ativos operacionais, o auditor poderá avaliar a veracidade dos documentos fiscais e laudos, quando for o caso, mediante levantamento de ativos.

Em suma, consideram-se as demonstrações financeiras como uma ferramenta adequada para conhecer a situação patrimonial da empresa, tendo em vista a obrigatoriedade da aplicação dos princípios e normatividade na esfera contábil e de auditoria, assim como as responsabilidades no âmbito jurídico dos profissionais que contribuem na sua elaboração e revisão.

No contexto regulatório, é uma prática comum a utilização das demonstrações financeiras nos processos de revisão tarifária ou reajuste, tanto ao nível nacional como internacional. A seguir apresentam-se alguns exemplos de reguladores de saneamento ou outros setores que incluem as demonstrações financeiras como fonte de dados para processos regulatórios:

---

<sup>14</sup> Alguns dos tipos de entidades legalmente requeridas a auditar os relatórios contábeis são as seguintes: Sociedades de Investimento; Empresas que obtenham o apoio financeiro do BNDES; Companhias Abertas (art. 26 lei nº 6.385 de 07/12/76); Companhias Fechadas de Grande Porte (Lei 11.638/07); Sociedades Limitadas de Grande Porte; com ativo total superior a duzentos e quarenta milhões de reais ou receita bruta anual superior a trezentos milhões de reais (lei 11.638/07); entre outras.

---

### Internacional:

- Reino Unido: Insumo na definição da base de ativos regulada na primeira revisão tarifaria.
- Chile: Insumo no reporte de custos desagregado para a definição dos custos standard da indústria e empresa modelo.
- Colômbia: Insumo na definição de custos unitários de operação e base de ativos.
- Peru: Insumo na definição da base de ativos, projeção do fluxo de caixa e controle de execução de investimentos (regulação *ex-post*).

### Brasil:

- SABESP: Insumo na construção da contabilidade regulatória. Insumo na estimativa do reajuste anual de tarifas<sup>15</sup>.
- COPASA: Referência para verificação da Base de Ativos Regulatória. Referência no calculo do reajuste anual de tarifas.
- CAESB: Insumo da definição na Base de Ativos Regulatória e a estimativa da Estrutura Eficiente de capital.
- ANEEL: Insumo na definição da Base de Remuneração Regulatória (BRR) da revisão tarifaria das empresas de distribuição de energia elétrica.

Em geral, as demonstrações financeiras são utilizadas como fonte para a definição ou revisão da base de ativos regulatória (estrangeiro e Brasil), assim como na estimativa do reajuste anual de tarifas (Brasil). Destaca-se a prática dos reguladores da Colômbia e do Peru, onde os balanços constituem a principal ferramenta no calculo das despesas em infraestrutura, custos operacionais ou verificação de investimentos.

---

<sup>15</sup> Atualmente o reajuste é dado por IPCA – Fator X. O balanço foi por décadas a ferramenta utilizada para apurar os custos administrados e não administrados e definir o valor de reajuste.

**Tendo em vista as características contábeis e jurídicas das demonstrações financeiras e seu uso generalizado no âmbito regulatório, considera-se viável a utilização do balanço da Foz|Saneatins como fonte primária de dados na estimativa dos investimentos e despesas da empresa, para a avaliação sobre desequilíbrios passados.**

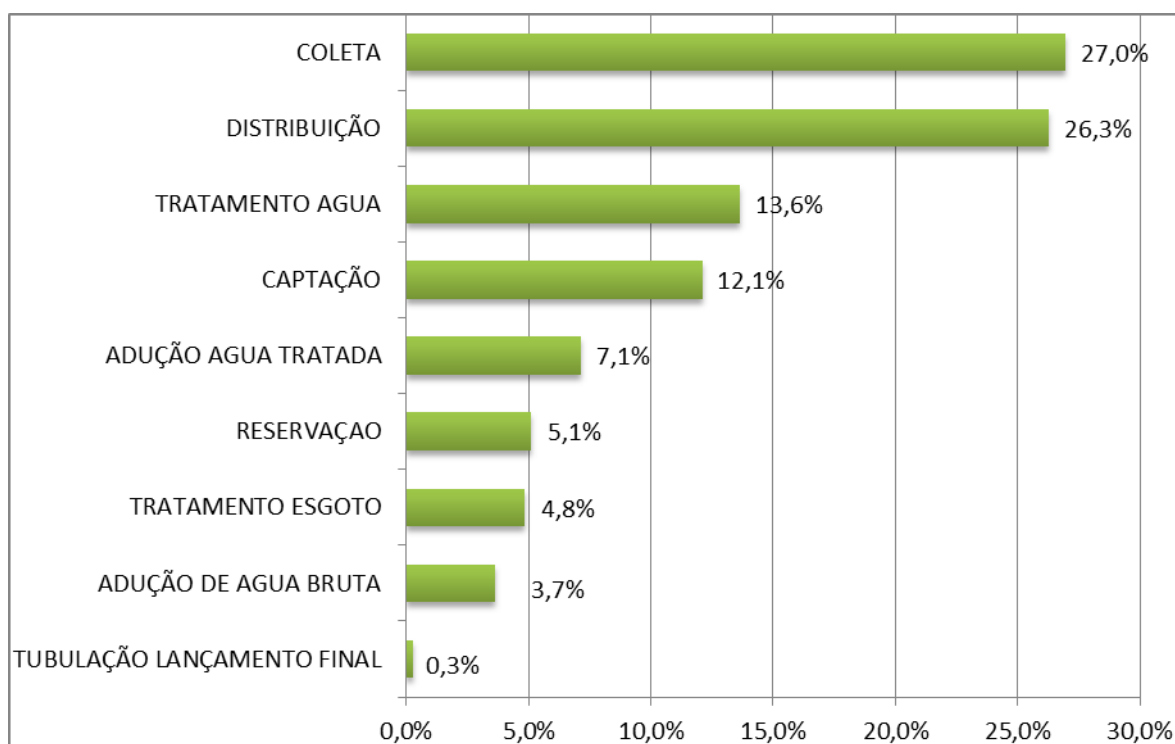
Além das considerações teóricas mencionadas, note-se que o balanço da Foz|Saneatins anteriormente foi avaliado e aceito por terceiros independentes, assim como utilizado em outro tipo de processos com implicações jurídicas e comerciais:

- Como membro do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, o governo estadual ano a ano aprovou até o momento as demonstrações financeiras da empresa, incluído os ativos e despesas registrados.
- As demonstrações financeiras da Foz|Saneatins foram auditadas por empresas conceituadas nos últimos anos:
  - Entre 2004 e 2010 as demonstrações financeiras foram auditadas por a empresa BDO Trevisan – Auditoria Consultoria e Outsourcing,
  - Entre 2011 e 2013 a Auditoria Independente foi desenvolvida pela Price Water House Coopers.

A análise do Balanço da Foz|Saneatins de 2012 mostra a participação de cada item operacional na composição do ativo.



QUADRO 4 – CONSTITUIÇÃO DOS ATIVOS OPERACIONAIS 2012



Do montante total de ativos, a maior parte está relacionada ao sistema de abastecimento de água – captação, adução de água bruta, tratamento de água, reservação e adução de água tratada. Em seguida, encontram-se os ativos relacionados ao sistema de esgotamento sanitário – coleta, tratamento de esgoto e tubulação lançamento final.

## 5.2 Estimativa do desequilíbrio

A metodologia adotada para a estimativa do prejuízo por conta de tarifas insuficientes nos períodos anteriores foi feita com base na comparação entre o fluxo de caixa do lucro líquido da empresa no período 1999-2012 com os investimentos realizados.

Conforme mencionado na Seção 2, a condição básica para que a empresa esteja em equilíbrio é que o Lucro Líquido da Empresa, ou seja, o montante da receita líquida que sobra após a dedução de todos os custos, despesas e tributos seja suficiente para remunerar adequadamente os

investimentos, de acordo com o estabelecido nos Contratos de Concessão. A representação algébrica simplificada do cálculo do Lucro Líquido e da condição de equilíbrio é dada por:

$$LL_t = RL_t - C_t - T_t$$

$$\text{Condição de equilíbrio: } LL_t - (I_t - AD_t) = 0$$

em que:

$LL_t$  é o lucro líquido na data t.

$RL_t$  é a receita líquida na data t.

$C_t$  é o total de custos e despesas na data t.

$T_t$  é o custo com imposto de renda na data t.

$I_t$  é o investimento na data t.

$AD_t$  é a soma de amortizações e depreciações na data t.

O passo a passo para a realização do cálculo é explicado a seguir:

- i. Cálculo do **Lucro Líquido** da Empresa, considerando apenas os municípios em que atua ou atuou no Tocantins, ou seja, desconsiderando os municípios do Pará. Para todos os cálculos foram utilizados dados da série histórica contábil da empresa. A última coluna traz o lucro líquido corrigido para valores de 2012<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> As correções foram feitas com base na previsão contratual de TJLP + 12%.

---

**PROPOSTA DE MODELAGEM TARIFÁRIA - CAPEX**

FOZ|SANEATINS - Companhia de Saneamento do Tocantins  
312 sul AV. LO 05 - CEP: 77.021-200 – Palmas – TO - Telefone: (63) 3218-3400 Fax: (63) 3218-3419

QUADRO 5 – LUCRO LÍQUIDO DA FOZ|SANEATINS 1995 A 2012 (R\$ 1.000)

Ano	RECEITA (Ingressos)		CUSTOS	DIFERIDO (IR +CSLL)	IR + CSLL	LUCRO LÍQUIDO	LUCRO LÍQUIDO (CORR.)
	Bruta	Líquida	Total				
1999	41.760	41.760	41.569	-	-	191	2.591
2000	36.461	36.461	40.139	(6.008)	-	2.330	25.246
2001	41.157	41.157	42.963	6.008	-	(7.815)	(68.956)
2002	52.090	52.090	54.571	-	-	(2.480)	(18.013)
2003	60.976	57.877	58.848	-	86	(1.058)	(6.302)
2004	78.792	71.719	70.922	-	688	108	523
2005	95.412	86.612	82.438	-	1.201	2.973	11.772
2006	102.387	92.939	87.025	-	1.279	4.635	15.074
2007	119.654	107.943	101.279	(5.324)	1.367	10.622	28.800
2008	134.174	120.606	114.353	-	1.432	4.820	11.040
2009	158.688	143.101	122.845	-	3.375	16.882	32.699
2010	177.504	159.886	130.537	-	7.433	21.916	35.936
2011	198.774	175.136	155.624	1.176	4.021	14.315	19.892
2012	224.679	198.832	197.413	(2.259)	-	3.678	4.331
				-	-	-	
<b>TOTAL</b>	<b>1.522.510</b>	<b>1.386.117</b>	<b>1.300.526</b>	<b>(6.407)</b>	<b>20.882</b>	<b>71.116</b>	<b>94.631</b>

- ii. Cálculo da **Amortização e Depreciação** no período, de acordo com dados dos balanços auditados e divulgados da Empresa. A última coluna traz os valores corrigidos da soma de depreciação e amortização, corrigidos a taxa de TJLP + 12%<sup>17</sup> para guardar consistência com as previsões contratuais.

<sup>17</sup> A TJPL foi calculada como a média geométrica dos valores trimestrais reportados.

QUADRO 6 – DEPRECIÇÃO E AMORTIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DA  
FOZ|SANEATINS 1995-2012 (R\$ 1.000)

Ano	AMORT.	DEPREC.	AMORT. + DEPREC.	AMORT. + DEPREC. (CORR.)
1999	-	5.173	5.173	70.218
2000	-	7.022	7.022	76.098
2001	-	7.932	7.932	69.987
2002	-	8.459	8.459	61.427
2003	-	8.651	8.651	51.544
2004	-	8.991	8.991	43.371
2005	-	8.991	8.991	35.602
2006	-	9.812	9.812	31.911
2007	-	10.451	10.451	28.337
2008	20	11.476	11.496	26.331
2009	94	12.564	12.658	24.517
2010	130	13.395	13.525	22.176
2011	2.128	11.565	13.693	19.027
2012	13.290	1.873	15.163	17.856
	-	-		
<b>TOTAL</b>	<b>15.662</b>	<b>126.354</b>	<b>142.016</b>	<b>578.403</b>

- iii. Cálculo dos **investimentos no período**. O montante investido até 2012 é de R\$ 349 milhões em termos históricos.

QUADRO 7 – INVESTIMENTOS DA FOZ|SANEATINS 1995-2012 (R\$ 1.000)

Ano	INVEST.			
	Água	Esgoto	Outros	Total
1999	5.783	1.229	247	7.258
2000	11.328	2.998	117	14.442
2001	3.848	1.308	262	5.419
2002	6.788	1.104	468	8.360
2003	5.704	1.110	331	7.145
2004	12.351	2.216	885	15.452
2005	9.941	8.174	1.729	19.844
2006	10.234	9.603	1.744	21.582
2007	8.693	11.511	2.557	22.761
2008	6.286	13.100	758	20.144
2009	13.116	26.035	1.925	41.076
2010	10.973	25.160	1.408	37.541
2011	14.090	28.769	495	43.353
2012	30.421	53.341	1.066	84.828
	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>149.555</b>	<b>185.658</b>	<b>13.993</b>	<b>349.206</b>

- iv. Cálculo da remuneração necessária para os investimentos no período, de acordo com a previsão contratual: “as despesas de investimentos deverão ser plenamente amortizadas no decorrer do prazo da concessão e, enquanto não amortizadas, farão jus à remuneração da TJLP mais 12% ao ano, ou taxa contratada no caso de financiamento específico.”

QUADRO 8 – INVESTIMENTOS DA FOZ|SANEATINS 1995 A 2012: CORRIGIDOS  
CONFORME PREVISÃO CONTRATUAL (R\$ 1.000)

Ano	VALOR HISTÓRICO			VALOR CORRIGIDO		
	Capital Próprio	BASA	Total	Capital Próprio	BASA	Total
1999	7.258	-	7.258	98.517	-	98.517
2000	14.442	-	14442,46	156.515	-	156515,377
2001	5.419	-	5418,512	47.812	-	47812,0977
2002	8.360	-	8360,325	60.711	-	60711,2708
2003	7.145	-	7144,753	42.570	-	42569,8253
2004	15.452	-	15452,16	74.535	-	74535,0255
2005	19.844	-	19844,08	78.579	-	78578,9193
2006	16.582	5.000	21581,92	53.933	9.743	63675,3954
2007	16.067	6.694	22761,33	43.563	11.860	55422,6693
2008	10.056	10.088	20143,96	23.033	16.247	39279,315
2009	30.095	10.980	41075,59	58.292	16.077	74368,956
2010	24.225	13.316	37540,92	39.722	17.723	57445,401
2011	29.381	13.973	43353,41	40.827	16.907	57733,7277
2012	77.318	7.510	84828,27	91.050	8.261	99311,6494
<b>TOTAL</b>	<b>281.645</b>	<b>67.561</b>	<b>349.206</b>	<b>909.659</b>	<b>96.817</b>	<b>1.006.477</b>

- v. Por fim, é feita o cálculo para avaliar se a **condição de equilíbrio** está satisfeita, ou seja, se o lucro líquido foi suficiente para cobrir a necessidade de remuneração do investimento líquida da depreciação ao longo dos anos.

QUADRO 9 – INVESTIMENTOS NÃO REMUNERADOS DA FOZ|SANEATINS 1995-2012  
(R\$ 1.000)

Ano	INVEST. (CORR)	AMORT. + DEPREC. (CORR.)	LUCRO LÍQUIDO	INVEST. NÃO REMUNERADOS
1999	98.517	70.218	2.591	(25.708)
2000	156.515	76.098	25.246	(55.171)
2001	47.812	69.987	(68.956)	(46.781)
2002	60.711	61.427	(18.013)	(17.297)
2003	42.570	51.544	(6.302)	2.672
2004	74.535	43.371	523	(30.641)
2005	78.579	35.602	11.772	(31.205)
2006	63.675	31.911	15.074	(16.690)
2007	55.423	28.337	28.800	1.714
2008	39.279	26.331	11.040	(1.909)
2009	74.369	24.517	32.699	(17.153)
2010	57.445	22.176	35.936	667
2011	57.734	19.027	19.892	(18.815)
2012	99.312	17.856	4.331	(77.124)
<b>TOTAL</b>	<b>1.006.477</b>	<b>578.403</b>	<b>94.631</b>	<b>(333.442)</b>

A conclusão é que o investimento não remunerado pela tarifa no período é de **R\$ 333,4 milhões**, com base na previsão dos Contratos de Concessão de que “o prejuízo da Foz|Saneatins **deverá ser considerado como investimento reconhecido ou indenizado pelo titular**”, Tendo em vista os resultados desta estimativa e nas previsões contratuais, o **Estudo Técnico 6 – Proposta de Modelo Regulatório** apresenta a necessidade de remuneração desse investimento reconhecido, ao longo do ciclo tarifário a iniciar.



## 6 CONCLUSÕES

O objetivo desta Nota Técnica foi avaliar os desequilíbrios passados ocorridos por conta de insuficiência tarifária para a Foz|Saneatins no período 1999-2012. Como mostrado, ao longo desses anos, os reajustes obtidos pela Foz|Saneatins foram diversas vezes insuficientes para remunerar, de acordo com as regras contratuais, as despesas e investimentos realizados para a operação dos sistemas de água e esgoto. A Nota Técnica discutiu a adequação da metodologia utilizada para estimar esse desequilíbrio e validou os cálculos realizados.

A conclusão é que a metodologia está adequada, o que pode ser sintetizado em quatro pontos. Em primeiro lugar, a metodologia utilizada é plenamente aderente aos direitos garantidos em contrato. Com base na avaliação dos contratos de Concessão, nota-se que a metodologia regulatória aplicável ao contrato está estruturada em três pilares:

- i. Regulação da empresa e subsídio cruzado;
- ii. Modelo de Taxa de retorno sobre investimentos; e
- iii. Aferição anual e constante pelo Poder Concedente.

A maneira para aferir os desequilíbrios leva em conta a empresa como um todo (subsídio cruzado) e o modelo de taxa de retorno sobre investimentos definido em contrato. Com relação à aferição anual e constante pelo Poder Concedente, entende-se que a não manifestação do ente regulador sobre os investimentos realizados pela concessionária consiste em aprovação tácita desses investimentos.

Em segundo lugar, note-se que a avaliação sobre os desequilíbrios passados foi realizada com base em dados de balanços da Foz|Saneatins, auditados por empresas conceituadas. Ou seja, os balanços constituem **fonte de dados adequada e segura** para as análises sobre a definição de tarifas de empresas de saneamento e são usualmente utilizados no setor de saneamento.

Em terceiro lugar, destaque-se que é **usual a utilização do balanço para a definição dos parâmetros tarifários no setor de saneamento**. O balanço é utilizado, de diferentes maneiras,

---

no âmbito internacional (Reino Unido, Peru, Chile e Colômbia) e nacional no saneamento e outros setores (Sabesp, Copasa, Caesb e Aneel). Ou seja, **a prática regulatória mostra que a utilização do balanço é totalmente justificável nesse caso.**

Em quarto lugar, **os dados de balanço mostram que o ativo da empresa é constituído por ativos operacionais fundamentais para a operação dos sistemas de água** - - captação, adução de água bruta, tratamento de água, reservação e adução de água tratada - **e esgoto** - coleta, tratamento de esgoto e tubulação lançamento final. Esses ativos respondem por 96% dos ativos registrados, sendo os demais 4% referentes a outros equipamentos também necessários à operação (ex. computadores), mas que não estão relacionados diretamente aos sistemas de água e esgoto. **Isso mostra claramente que os gastos realizados ao longo dos anos pela empresa foram relacionados aos sistemas de água e esgoto e precisam ser adequadamente remunerados.**

Além das considerações anteriores, no tocante aos aspectos legais relacionados com as competências, assim como do momento para avaliação e recomposição do desequilíbrio, conclui-se o seguinte:

- **A recomposição ao equilíbrio econômico financeiro é direito líquido e certo da concessionária.** Caberá, a qualquer tempo, com ou sem disposição contratual expressa, o pleito administrativo, perante a agência reguladora.
- **Os impactos de eventual desequilíbrio apontado podem e devem ser aferidos e compensados em revisão contratual.** Esta revisão pode se dar tanto em revisão periódica, quanto extraordinária.
- **Não há qualquer impedimento para o pleito da concessionária ser aferido nesta revisão ordinária promovida pelo ente regulador.** Não se trata de poder, e sim de dever do ente regulador aferir o desequilíbrio.
- **Quanto maior o período de desequilíbrio, maior é o valor que a concessionária fará jus.** Este fato traz prejuízos significativos ao fluxo de caixa da concessionária, que não terá as receitas esperadas e inclusive prejudica financiamentos a serem obtidos de fontes externas. Os valores que poderiam estar sendo investidos em obras e no cumprimento das metas da concessão ficam prejudicados, posto que a

empresa não possui os recursos suficientes para tal ação. Quanto mais tempo passa, sem o reconhecimento dessa “dívida”, mais afetada fica a concessionária e a própria prestação dos serviços, sem prejuízo dos demais impactos mencionados em momento anterior.

- **No presente caso, o melhor momento para aferição e recomposição do desequilíbrio constatado é o atual momento de definição da nova metodologia tarifária dos contratos da Saneatins.**

Finalmente, a Nota Técnica mostra que o desequilíbrio passado total é R\$ 333,4 milhões, a ser reconhecido como investimento no período regulatório 2014-2017. O procedimento utilizado na estimativa do desequilíbrio foi o seguinte:

- i. Cálculo do Lucro Líquido da Empresa, considerando apenas os municípios em que atua ou atuou no Tocantins, atualizando as cifras a preços de 2012 (previsão contratual de TJLP + 12%).
- ii. Estimativa da Amortização e Depreciação no período, de acordo com dados dos balanços auditados e divulgados da Empresa, atualizando os valores monetários a preços de 2012 (previsão contratual de TJLP + 12%).
- iii. Contagem dos investimentos no período de referência.
- iv. Cálculo da remuneração necessária para os investimentos no período, de acordo com a previsão contratual.
- v. Estimativa para avaliar se a condição de equilíbrio está satisfeita, ou seja, se o lucro líquido foi suficiente para cobrir a necessidade de remuneração do investimento líquida da depreciação ao longo dos anos.

---

## 7 REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Contrato administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (coord. geral); MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coords.). *Direito administrativo contemporâneo: estudos em memória do professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 320.

Contrato nº 385/99 de concessão para exploração dos serviços públicos de água e esgotamento sanitário e alienação de bens, celebrado entre o Município de Palmas e a Foz|Saneatins

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12ª edição São Paulo. Revista dos Tribunais.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, nº 228. Rio de Janeiro, Renovar, FGV, abr./jun. 2002, p. 14.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 146-7.

Resolução ATR nº 076/2013, de 07 de maio de 2013, publicada no Diário Oficial do Estado em 24 de maio de 2013.

ROSA Cláudia de. *Regulação Tarifária do Setor de Distribuição de Energia Elétrica no Brasil: Uma análise da metodologia de revisão tarifária adotada pela ANEEL*. Dissertação (Pós Graduação). Instituto de Eletrotécnica e Energia. Universidade de São Paulo, 2005, p. 33. Disponível em: [http://www.iee.usp.br/biblioteca/producao/2005/Teses/Tese\\_Claudia.pdf](http://www.iee.usp.br/biblioteca/producao/2005/Teses/Tese_Claudia.pdf) Acesso em: 11 fev 2014.