



PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL
AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO
DEPARTAMENTO TÉCNICO

PARECER TÉCNICO nº 01/2022

BASE DE ATIVOS REGULATÓRIA (BAR) – NATAL/RN



1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em atenção ao Ofício nº 34/2022/CAERN e ao Parecer nº 02/2022-GAT/CAERN que tratam da análise da Nota Técnica nº 01/2022-ARSBAN para homologação da Base de Ativos Regulatória de Natal, data-base 31/12/2018, cumpre mencionar que este Departamento Técnico analisou, conforme solicitado, as contribuições da CAERN e vem por meio deste Parecer oferecer os entendimentos que seguem.

2 ETA JIQUI E ETA EXTREMOZ

2.1 MANIFESTAÇÃO CAERN

A Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte teve sua instituição autorizada por meio da Lei Estadual nº 3.742, de 26 de junho de 1969, na forma de sociedade de economia mista, “*para prestação e administração dos serviços de águas e esgotos sanitários no território do Estado*”.

Em assim sendo, o fato é que a CAERN, na condição de sociedade de economia mista, foi constituída por meio de uma sociedade de ações, de acordo com a Lei nº 6.404/76, sendo uma sociedade com capital fechado, possuindo como sócio majoritário o Estado do Rio Grande do Norte, o qual detinha em 31/12/2021 o percentual de 97,19% do total de ações, sendo o segundo maior acionista o BANDERN, sucedido pela EMGERN – também pertencente à Administração Indireta do Estado do Rio Grande do Norte – e que possui 2,72% do total de ações. Dessa forma, por meio do controle direto e indireto, o Estado do Rio Grande do Norte é atualmente detentor de 99,91% do total das ações da Companhia, consoante dados de 31/12/2021.

Dentro do arcabouço legal que rege a CAERN, a empresa é anualmente auditada por uma empresa de auditoria independente, a quem incumbe a avaliação preliminar das Demonstrações Contábeis da Companhia, culminando em manifestação de opinião acerca dos ditos Demonstrativos.

Ao longo dos anos, a CAERN, assim como as demais estatais brasileiras, teve dificuldades em manter o controle patrimonial dos seus bens, o que culminou com a emissão de vários pareceres da auditoria independente “com ressalvas”. Tal fato se deveu,



principalmente, à falta de controle individualizado dos bens que compõe seu ativo imobilizado, bem como à geração de taxas de depreciação que não eram repassadas de forma fidedigna para a definição da tarifa a ser cobrada ao consumidor.

Tal situação é evidenciada no parecer da auditoria externa emitido “COM RESSALVAS”, relativo aos Demonstrativos Contábeis da CAERN, ano-calendário 2005, a seguir transcrito:

“3° O Ativo Imobilizado não está suportado por controles internos adequados, tolhendo-nos de aplicar procedimentos de auditoria necessários para mensuração da exatidão do saldo da referida conta. A inexistência de tais controles, associada à falta de transferência sistemática de obras efetivamente concluídas registradas na conta de “Obras em Andamento” e como tal, não depreciadas, causam distorções no cálculo da Depreciação do Imobilizado em montante que não conseguimos precisar, fato que impossibilitou, aplicarmos procedimentos apropriados para aferição de sua exatidão, impossibilitando-nos de emitir opinião acerca desse saldo e de sua contrapartida contábil em contas de resultado.”

A partir do ano-calendário 2008, as empresas regidas pela Lei nº 6.404/76 tiveram que iniciar o processo de adaptação às Normas Internacionais de Contabilidade, conforme previsto pelas Leis nº 11.638/2007 e nº 11.941/2009, além dos vários Pronunciamentos Contábeis que foram ratificados pelo Conselho Federal de Contabilidade, modificando substancialmente a forma de registro contábil e controle patrimonial dos bens que compõe o patrimônio das empresas.

No caso específico da CAERN, os bens que eram registrados como ativo imobilizado e que fossem vinculados aos contratos de concessão deveriam ser segregados em ativo financeiro e ativo intangível, conforme preceitua o CPC 05. Contudo, a falta de controle patrimonial individualizado por bem, além da utilização de uma taxa de depreciação histórica, com base em regras previstas apenas no âmbito fiscal pela Instrução Normativa nº 162/1998, da SRF, posteriormente revogada pela Instrução Normativa RFB nº 1700, de 14 de março de 2017, impossibilitavam a adoção das Normas Internacionais de Contabilidade na CAERN.



Diante do novo cenário contábil posto, a falta de registro dos bens de forma fidedigna levou os Auditores Independentes a agravarem o Parecer da Auditoria para um parecer “adverso”, devido à falta de cumprimento das normas contábeis vigentes, em especial a falta de controle patrimonial e registro adequado, inclusive pelo apontamento de situações em que os bens que deveriam ser contabilizados como investimentos eram contabilizados como custos ou despesas, de forma equivocada.

No parecer dos auditores independentes relativo ao ano-calendário 2014, verifica-se que a opinião do parecer adverso foi advinda de vários fatores, conforme a seguir transcrito:

“Base para opinião adversa sobre as demonstrações financeiras A Companhia não procedeu a adequação do ICPC 01 que trata de contratos de concessão, seu reconhecimento e mensuração, e, portanto, não reconhece como um ativo intangível o direito de cobrar dos usuários pelos serviços prestados de abastecimento de água e esgotamento sanitário de acordo com essa interpretação. Diante de tais circunstâncias ficamos impossibilitados de avaliar e opinar sobre os novos procedimentos que deveriam ter sido aplicados, bem como identificar o montante e impacto no resultado da Companhia.”

Além do referido fato, verifica-se que a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal – ARSBAN, já havia emitido a Resolução nº 002/2013, de 20 de novembro de 2013, solicitando a realização de um inventário patrimonial, conforme abaixo:

“Art. 7º – A concessionária deverá submeter à ARSBAN até o final do 1º trimestre de 2014 uma proposta de proceder com o inventário de sua base remuneratória de ativos e testes de recuperabilidade;”

Diante do cenário descrito, evidenciou-se a necessidade de adequação dos controles patrimoniais e contábeis da CAERN, visando retirar as ressalvas apontadas pelos auditores independentes. Para tanto, a CAERN iniciou o processo de estruturação do setor contábil e de reimplantação do ERP_{utilizado} na Companhia, além de preparar procedimento licitatório com vistas à contratação de uma empresa para a realização do inventário patrimonial.



Ao final de maio de 2018, por meio do processo licitatório nº 0005/2018, a empresa SETAPE – Serviços Técnicos de Avaliações do Patrimônio e Engenharia LTDA foi contratada para realização do inventário patrimonial da Companhia.

Ao longo do ano-calendário 2019, a empresa SETAPE, responsável pela realização do inventário patrimonial, acompanhada pelo setor contábil e patrimonial da CAERN, verificou a existência de vários bens patrimoniais sob a posse da CAERN, sem que constassem na listagem de bens existentes no controle contábil da Companhia.

Cuidavam-se os referidos bens dos sistemas adutores utilizados pela empresa, essenciais para o fornecimento de água tratada para os municípios situados em todo o Estado do Rio Grande do Norte, transpassando o limite territorial de vários deles, naturalmente.

Vale salientar que a CAERN realiza, desde que estão em funcionalidade, a operação e a manutenção dos sistemas adutores, inclusive com a substituição de equipamentos, desde o momento de sua construção pelo Estado do Rio Grande do Norte.

Diante da referida situação, percebe-se que os sistemas adutores não são vinculados ao contrato de concessão com os municípios, não sendo, por isso, enquadrados como ativo intangível ou ativo financeiro perante os respectivos entes municipais. Em vista disso, a propriedade dos bens pertencia ao Estado do Rio Grande do Norte, onde este optou em realizar um aumento do capital social da CAERN, haja vista a Companhia operar e manter os sistemas adutores desde a sua construção, daí os mesmos serem reconhecidos na contabilidade da CAERN como ativo imobilizado.

Ao realizar a leitura das normas contábeis vigentes, percebe-se que, de acordo com GELBKE[1] (2018, p. 122) na obra Manual de Contabilidade Societária, elaborado pela equipe de professores da FIPECAFI, o registro contábil do ativo imobilizado deve contemplar todos os bens que a empresa possui o controle, surgindo a prevalência do **princípio da Essência sobre a Forma**, conforme se apresenta:

“Mudou o conceito de ativo imobilizado, ao admitir que sejam nesse grupo registrados aqueles que, mesmo não sendo de propriedade jurídica da empresa, estão sob seu controle, sendo dessa empresa os benefícios e os riscos advindos de seu controle. Essa foi a abertura que passou a permitir a figura da Prevalência da Essência sobre a Forma, conceito fundamental para uma boa

5/35



Contabilidade, rica e informativa aos administradores da entidade, aos investidores, aos credores, aos empregados, ao governo, à sociedade em geral.”

Em consonância com a doutrina contábil e as Normas Internacionais de Contabilidade, a Lei nº 11.638/2007 alterou o artigo 179, inciso IV, tecendo um novo conceito para os bens que devem ser considerados no ativo imobilizado da Companhia, conforme abaixo:

“Art. 179

[...]

IV – Os direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens.”

Pela definição posta, não há dúvida de que os sistemas adutores devem ser reconhecidos na contabilidade societária da CAERN, tendo em vista serem bens corpóreos destinados à manutenção das atividades de fornecimento de água tratada em todo o Estado do Rio Grande do Norte, além de possibilitar o auferimento de receitas, bem como a Companhia ter que arcar com todos os custos de operação e manutenção das referidas estruturas, além de assumir os riscos advindos do referido controle.

Assim, cumpridas todas as formalidades previstas na legislação societária, e especialmente na Lei nº 6.404/76, a CAERN efetuou o reconhecimento dos sistemas adutores como ativo imobilizado, considerando que tais bens não se vinculam a nenhuma concessão municipal, mediante o aumento do quantitativo de ações pertencentes ao Estado do Rio Grande do Norte que passou a ser detentor de 99,91% do total de ações da Companhia.

Outro ponto importante de ser mencionado se refere ao marco legal do saneamento, estabelecido pela Lei nº 11.445/2007, em cujo art. 3º se apresenta definição acerca das atividades de saneamento básico:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações

6/35



operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;"

Pela definição exposta, percebe-se que os sistemas adutores são primordiais para a realização da captação da água tratada, sendo de suma importância a realização do registro contábil dos referidos bens, visando garantir a disponibilização e manutenção das referidas estruturas, bem como possibilitar o registro contábil que permita apontar todos os custos e despesas incorridos na realização da prestação do serviço de fornecimento de água, conforme preceitua o artigo 18 da Lei Federal nº 11.445/07, abaixo transcrito:

"Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou região ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município ou região manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios ou regiões atendidas e, se for o caso, no Distrito Federal."

Em consonância com o exposto, percebe-se que o reconhecimento dos sistemas adutores na contabilidade da CAERN é essencial para atender ao princípio legal da modicidade tarifária, previsto no art. 22, IV, da Lei nº 11.445/07:

"Art. 22. São objetivos da regulação:

(...)

IV – definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários."

A CAERN, por meio das regras estipuladas pelas Agências Reguladoras às quais se submete (ARSEP E ARSBAN) adota o mecanismo de encontrar um custo médio dos sistemas adutores, visando atender ao princípio da modicidade tarifária estipulada pela legislação vigente, sendo conhecido como obtenção do custo da água importada.

Tal conceito (custo da água importada) foi apresentado na última revisão tarifária perante à ARSBAN, onde foi submetido a uma análise técnica, resultando na validação do



conceito, inclusive sendo exposto em audiências públicas como um atendimento ao preceito da modicidade tarifária previsto na Lei Federal nº 11.445/07.

Dessa forma, não é possível prosperar que os bens vinculados aos sistemas adutores estaduais sejam considerados como bens pertencentes ao ente municipal, pois tal atitude não possui lastro legal, ensejando no descumprimento do princípio da legalidade, especialmente no que diz respeito a uma redução do Patrimônio do Estado do Rio Grande do Norte e de uma elevação do Patrimônio do Município do Natal sem atender a nenhum amparo legal que possa nortear uma transferência de titularidade entre entes federativos.

Saliento que o fato do bem ser reconhecido como ativo imobilizado da CAERN repercute diretamente no Balanço patrimonial do Estado do Rio Grande do Norte pela regra de equivalência patrimonial, em que o ente estatal possui 99,91% das ações da companhia, assim todo o investimento efetuado na CAERN possui reflexo direto no Balanço Patrimonial do Estado do Rio Grande do Norte, conforme preceitua a Lei nº 4.320/64 e regulamentado pelo Decreto nº 93.872/86.

Em consonância com o exposto, ao realizar a leitura do contrato de concessão firmado com o município do Natal em 2002 e vigente até o ano de 2027, verifica-se que o mesmo foi firmando num cenário onde a norma contábil vigente considerava que os bens utilizados pela CAERN na prestação de serviços de tratamento de água e coleta de esgoto eram considerados como imobilizados, utilizando taxas de depreciação vinculadas a vida útil do bem. Critério este conflitante com a norma contábil societária atual, pois com o processo de adoção das Normas Internacionais de Contabilidade, por meio da Lei 11.638/2007 e Lei 11.941/09, bem como pela edição de normas pelo Conselho Federal de Contabilidade e pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis, verifica-se que o setor de saneamento sofreu uma forte modificação devido a emissão do ICPC 01 (IFRIC 12) e do OCPC 05, onde passou a considerar que os bens vinculados ao contrato de concessão passassem a ser classificados como “ativo intangível”, contudo não houve na ocasião de publicação dos referidos normativos uma retificação do contrato de concessão vigente, nem tão pouco a instituição de um manual de contabilidade regulatória no âmbito do Município do Natal.

A partir dos novos conceitos contábeis inseridos pela adoção das normas internacionais de contabilidade, bem como a instituição do marco regulatório do saneamento pela Lei nº 11.445/2007, verifica-se que o contrato de concessão firmado entre a CAERN e o



município do Natal não contemplam os referidos normativos, sendo a referida situação referenciada no próprio documento produzido pela ARSBAN, Resolução nº 02/2018, onde a própria agência sinaliza acerca da inexistência de critérios técnicos para fins de definição do equilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão com o município do Natal, assinado em 2002, conforme transcrição abaixo:

“Sobre o equilíbrio econômico-financeiro acordado entre o município do Natal e a CAERN no ano 2002, especificamente na cláusula 2.1.1 do contrato de concessão, é possível verificar que o equilíbrio econômico-financeiro da concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município do Natal é dado pela cobertura dos custos operacionais da concessionária para a manutenção da normalidade de funcionamento, custos da captação de recursos e constituição de reservas financeiras para ampliação e melhorias dos serviços prestados, considerando ainda as premissas de abrangência social dos serviços; a universalidade de acesso da população aos seus benefícios; a fixação das mesmas em escala progressiva, em função da quantidade e destinação do uso. Contudo, o contrato de concessão não prevê critérios e procedimentos que especifiquem uma metodologia estruturada para a revisão tarifária e, conseqüentemente, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.”

Pela leitura, conclui-se que no momento da celebração do contrato de concessão entre a Prefeitura do Natal e a CAERN todos os investimentos realizados pela concessionária deveriam ser reconhecidos como ATIVO IMOBILIZADO, haja vista ser a norma contábil societária aplicável na ocasião e não existir uma norma contábil regulatória acerca do referido reconhecimento. Assim, os sistemas adutores foram devidamente classificados como ATIVO IMOBILIZADO e são bens onerosos, haja vista que os investimentos foram realizados: (i) ao longo dos anos pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, por meio de financiamentos contraídos ou integralização de ações ensejando no aumento do capital social da CAERN; (ii) pela própria CAERN por meio da obtenção de financiamentos ou inserção de capital próprio para construção dos referidos sistemas adutores.



Por fim, o fato de a CAERN realizar investimentos nos sistemas adutores, sem obter o concomitante reflexo na tarifa cobrada ao consumidor final, desaguou num prejuízo acumulado de mais de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões) de reais, evidenciados em 31 de dezembro de 2019, justamente pela falta do poder concedente adotar mecanismos que pudessem promover o reconhecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

2.2 ANÁLISE ARSBAN – ETA JIQUI E ETA EXTREMOZ

Como já é de conhecimento de todos e previstos na metodologia da ARSBAN, o processo de reconhecimento dos ativos para fins de revisão tarifária se dá por meio da definição da **Base de Ativos Regulatórios (BAR)**.

A **BAR** corresponde ao conjunto dos ativos, físicos ou intangíveis, oriundos dos investimentos prudentes, necessários para a prestação do serviço público regulado de abastecimento de água e esgotamento sanitário e que estejam em operação a serviço da concessão. Desse modo e em conformidade com a regra vigente a BAR deve conter todos os ativos a serviço da concessão e que prestam o serviço ao Município de Natal/RN, incluindo as Estações de Tratamento de Água (ETAs) e suas instalações relacionadas, as quais não podem ser tratadas de modo diferente no processo de Revisão Tarifária, o que poderá ocasionar um indesejável desequilíbrio tarifário bem como divergir da regra vigente.

No Ofício nº 65/2021, de 25/02/21, enviado pela ARSBAN à CAERN, a mesma pontuou que a ETA do Jiqui abastece Natal em aproximadamente 95,66% de sua capacidade e a ETA de Extremoz em 91,36%.

A Agência também afirma que a Nota Técnica ARSBAN nº 001/2018 considera as ETAs como um dos componentes da base de remuneração de investimentos, devendo ser consideradas no CAPEX. Assim, no entendimento da ARSBAN, as ETAs do Jiqui e de Extremoz devem fazer parte da BAR de Natal na justa proporção do seu atendimento a esse Município, sempre considerando a devida aplicação do índice da parcela onerosa, sendo suas amortizações (antes depreciações), componentes das tarifas na sua integridade, independentemente da onerosidade, reforçando a hipótese da estrutura remunerada via a formação da reserva econômica para substituição, expansão ou melhoria da estrutura, quando a vida útil econômica estiver plenamente consumida ou conforme necessidades observadas.



Com entendimento divergente, a CAERN alega que essas ETAS (Jiqui e Extremoz) não fazem parte do sistema local do município de Natal e constituem sistemas adutores intermunicipais do Rio Grande do Norte, que são instrumentos de política pública estadual, integrando o patrimônio da CAERN e não sendo possível compor a Base de Ativos Regulatória de nenhum município.

Apesar de ser um tema muito claro no sentido de que as ETAs e instalações correlatas devem fazer parte da BAR, mas devido à falta de consenso sobre o tema em tela, entendeu-se necessária uma análise do arcabouço legal e regulatório no qual se inserem a CAERN e a ARSBAN com vistas a delinear as respectivas competências e, assim, consubstanciar uma análise regulatória quanto ao reconhecimento ou não das ETAs de Jiqui e Extremoz na Base de Ativos Regulatórios de Natal. Nesse propósito, apresenta-se o que segue:

COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO GRANDE DO NORTE – CAERN

A Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN é uma **sociedade de economia mista**, criada na forma da Lei nº 3.742/1969, alterada pela Lei nº 4.747/1978, tem como finalidade a **prestação de serviços públicos** de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Rio Grande do Norte.

A criação de uma sociedade de economia mista para prestação de um serviço público é uma possibilidade legal utilizada pelo Poder Público como forma de **descentralização dos serviços**.

A sociedade de economia mista é atualmente disciplinada pela Lei 13.303/2016 que cumpriu o estabelecido no artigo 173, § 1^o, da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98. Referida lei tem aplicação em todas as esferas de governo e alcança, inclusive, àquelas sociedades constituídas antes de sua vigência, em consonância com o art. 91² do diploma legal em comento, fato que alcança a CAERN.

Por sua vez, não obstante alguns conceitos doutrinários, é o Estado, por meio da lei, que escolhe quais as atividades que, em determinado momento, são consideradas serviços

1§ 1º, art. 173, CF/1988: A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre

2Art. 91, Lei 13.303/2016: A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei.



públicos, sendo a prestação desses serviços incumbência estatal, conforme está expresso no artigo 175³ da Constituição Federal.

Sabe-se que o Estado pode delegar ao particular o direito de prestar o serviço e de explorá-lo economicamente, mas **a titularidade não deixa de ser pública**. Tem-se na concessão uma das formas de delegação desses serviços.

A análise do contrato de concessão celebrado entre o município de Natal/RN e a CAERN permite afirmar que a Companhia é uma concessionária prestadora de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Natal/RN.

Como tal, está subordinada às disciplinas da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; da Lei nº 9.074/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços; da Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública; da Lei nº 11.445/2007, recentemente alterada pela Lei nº 14.026/2020., que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Além desses diplomas legais integram o arcabouço normativo a serem observados pela CAERN a normas esparsas cujo disciplinamento legalmente lhe alcança, além dos termos do contrato de concessão do qual é parte.

O contrato de concessão foi celebrado em 30 de abril de 2002, seu objeto é a prestação, na área da circunscrição municipal, dos serviços essenciais de água e de esgotamento sanitário e sua vigência é de 25 (vinte e cinco) anos. No entanto, conforme Termo de Atualização de Contrato de Prestação Regionalizada de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no seu Parágrafo 3º, Cláusula Segunda, considerando a prestação regionalizada a que cada Município aderiu, mediante dilação de prazo, de forma a que a avença original tenha a sua vigência ampliada até 30 de dezembro de 2051.

Para preservar a continuidade dos serviços públicos, visto que sua descontinuidade não é de interesse social, os bens afetados à prestação dos serviços serão revertidos ao Poder Concedente, à luz do que estabelece o §1º do art. 35 da Lei nº 8987/1995, nos seguintes termos:

³ Art. 175, CF/1988: Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.



Extinta a concessão⁴, **retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis**, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

Tal reversão foi expressamente estabelecida na Cláusula Quarta do Contrato de Concessão da CAERN:

2.
Em quaisquer hipóteses de extinção da concessão, **os bens**, direitos e privilégios constituídos pelo Município e transferidos à Concessionária por força deste contrato, a este reverterão, no estado em que se encontrarem, mediante os levantamentos, avaliações e liquidações necessárias, inclusive, se for o caso, das baixas na sua participação no capital social da Concessionária

Ainda quanto a reversão dos bens, o art. 36 da lei em análise estabelece que, no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido. Também nesse sentido a Cláusula Terceira do Contrato da CAERN também dispõe:

3
Ocorrendo o **advento deste termo contratual**, ou a encampação dos serviços pelo Concedente durante o prazo da concessão, obriga-se este a indenizar a CAERN e o Estado pelas parcelas dos investimentos que houverem realizado nos sistemas concedidos e vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade dos serviços concedidos, assim como assumir todas as obrigações ativas e passivas pertinentes a esta concessão, inclusive de natureza trabalhista, e demais encargos e efeitos resultantes da desconstituição contratual

É importante observar que a CAERN, enquanto sociedade de economia mista, não pode alienar livremente os bens vinculados aos serviços públicos, sem que haja prévia desafetação e desde que previamente autorizada, ou seja, a alienação tem regramento legal a ser observado em consonância com o disposto na Lei nº 8.666/1993.

⁴Art. 35. Extingue-se a concessão por: I - advento do termo contratual; II - encampação; III - caducidade; IV - rescisão; V - anulação; e VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.



Sendo correta a conclusão de que os bens utilizados pela CAERN são bens públicos de uso especial, afetados ao serviço público e, portanto, devem obedecer ao regime jurídico de direito público, com todas as suas restrições. Significa dizer que os bens vinculados continuam sendo públicos, sua destinação contínua sendo de interesse público. A CAERN tem tão somente a administração desses bens, devendo utilizá-los na forma das legislações de regência.

Do exposto até aqui, pode-se afirmar que os bens postos à disposição da prestação dos serviços concedidos à CAERN, e mesmo aqueles constituídos ao longo da concessão, embora do ponto de vista formal integrem o seu patrimônio, na verdade, constituem acervo do serviço público ao qual estão vinculados e, ao final da concessão, serão revertidos ao Poder Concedente para continuar servindo ao benefício do serviço.

Nesse cenário de reversão dos bens públicos faz-se necessário um rigoroso acompanhamento da gestão patrimonial e financeira da concessão. Sendo fundamental que a administração pública se encarregue de planejar e monitorar os investimentos em bens reversíveis. Quer por se tratarem, ao fim, de um bem público, quer porque o acompanhamento contribui para que se evidencie a situação econômico-financeira da concessão aos seus diversos *stakeholders*.

Esse papel, no Brasil, normalmente, tem sido desempenhado por agências reguladoras, cujas atribuições no que diz respeito à concessão, permissão e autorização de serviço público resumem-se às funções que o poder concedente exerce nesses tipos de contratos ou atos de delegação, entre outros: regulamentar os serviços que constituem objeto da delegação, definir o valor da tarifa e da sua revisão ou reajuste, controlar a execução dos serviços, aplicar sanções, fazer a reversão de bens ao término da concessão, enfim exercer todas as prerrogativas que a lei outorga ao Poder Público na concessão, permissão e autorização.

Recentemente, por meio da Lei nº 14.026/2020, foi dada à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA a competência para editar normas de referência com regras de caráter geral que deverão ser observadas pelas agências reguladoras de saneamento infranacionais.



No âmbito da Tomada de Subsídios nº 1/2021, a ANA publicou a Nota Técnica nº 3/2021/COCON/SEC, de 27 de agosto de 2021⁵, na qual, a Agência, compreendendo as peculiaridades que envolvem os ativos envolvidos na prestação do serviço público de saneamento, em especial, quanto ao compartilhamento de infraestrutura como estações de tratamento de esgoto e água por mais de um município assim registrou o tema:

24. Um outro tema discutido que não tem uma conexão direta com o método de avaliação de ativos, mas que traz grande repercussão na fase pós indenização é o compartilhamento de infraestrutura. É de conhecimento que é muito comum no setor de saneamento básico o compartilhamento de infraestrutura como estações de tratamento de esgoto e de água por mais de um município.

25. Algumas questões são levantadas como a quem estará a responsabilidade pela titularidade do bem após a indenização do prestador de serviço (quando cabível). Um determinado bem pode ter sido custeado pela tarifa de vários municípios e este bem não ter sido totalmente depreciado ou amortizado. Nessa hipótese ilustrativa figuram-se como “proprietários” os municípios (Poderes Concedentes) que financiaram o ativo. É possível, por exemplo, que após eventual pagamento de indenização ao prestador de serviço o referido ativo em questão seja de usufruto dos municípios pagantes. É importante que haja regras claras que definam como seria o uso por cada ente participante naquele determinado ativo. Talvez o controle permaneça com algum dos municípios, porém o acesso dos demais deve ser garantido por algum instrumento contratual, como por exemplo um contrato de comodato entre as partes. Quanto ao pagamento da indenização, há um entendimento preliminar que a responsabilidade é limitada a participação de cada ente na aquisição/construção do bem. Agora há que se pensar nos critérios para definir a quota parte de cada município proprietário.

Do trecho acima reproduzido, algumas compreensões são possíveis:

- a) O compartilhamento de infraestrutura das instalações nos serviços de saneamento por mais de um município presente na concessão da CAERN não é fato isolado e deverá ser enfrentado nas normas a serem editadas pela ANA;
- b) É possível que um mesmo ativo tenha vários “proprietários” (poderes concedentes). Nesse caso, o ativo é custeado pela tarifa de vários municípios, em outras palavras, o ativo compõe a Base de Ativos Regulatória de vários municípios, o que afasta o entendimento da CAERN de que:

“Por serem sistemas estratégicos para a garantia da distribuição e sustentabilidade hídrica de diversos municípios do Estado, estas estruturas integram o Patrimônio da CAERN, não sendo possível compor a Base de Ativos Regulatória de nenhum município”.

⁵ Disponível em: https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Nota_Tecnica-1630094470594.pdf Acesso: 20 de setembro de 2021.



Ainda no cenário de agências reguladoras atuando por delegação do poder concedente, no contrato de concessão da CAERN, Cláusula Terceira, item 1.3, ao estabelecer direitos do poder concedente, constou o exercício da regulação, nos seguintes termos:

1.3

Exercer a regulação e o controle da efetiva prestação dos serviços concedidos, indicando à Concessionária as deficiências administrativas, operacionais e quaisquer outras e apontando as providências que se fizerem necessárias para a correção das irregularidades constatadas, através do órgão regulador.

Isso porque, à época da celebração do contrato de concessão, a Lei municipal nº 5.346 de 28 de dezembro de 2001 já havia criado a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal – ARSBAN, da qual, se discorrerá.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO DO NATAL – ARSBAN

A Lei Municipal nº 5.346/2001 criou a **Agência Reguladora** de Serviços de Saneamento Básico do **Município do Natal** – ARSBAN, autarquia sob regime especial, com o **objetivo de regular a prestação dos serviços públicos de saneamento básico**, vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica.

Segundo referida lei, a ARSBAN atuará em nome do poder concedente, titular dos serviços de saneamento básico e **poderá celebrar convênios ou acordos com os órgãos e entidades estaduais ou municipais para a regulação, dos serviços de saneamento básico** de que são titulares em suas respectivas áreas de atuação, observadas as competências específicas e a autonomia municipal.

A norma conceitua entidade regulada como a pessoa jurídica de direito privado, inclusive sob controle estatal, ou a de direito público que não seja titular dos serviços, bem como o consórcio de empresas, responsável pela prestação de serviços públicos de saneamento básico, submetida à competência regulatória da ARSBAN.

Em sua competência regulatória, a ARSBAN deverá compreender a normatização, o controle e a fiscalização dos serviços de saneamento básico e a aplicação de sanções, nos



termos dos contratos ou convênios e da legislação pertinente. As normas, os critérios e os procedimentos técnicos da ARSBAN deverão considerar, em consonância com o poder concedente, entre outros, os métodos de monitoramento dos custos, bem como de reajustamento e revisão das tarifas.

DO PROCESSO DE REVISÃO TARIFÁRIA

A Constituição de 1988, concernente à concessão, remeteu à lei ordinária a incumbência de dispor sobre política tarifária (Art. 175, parágrafo único, III). O texto constitucional apenas estabelece que os contratos de obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, “mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei” (Art. 37, XXI). Essa norma tem sido interpretada como fazendo referência ao equilíbrio econômico-financeiro.

É nesse sentido que a já comentada Lei nº 8.987/1995, no art. 9º e seguintes, trata da política tarifária. Entre as disposições consta que os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro. Nesse mesmo sentido, o art. 29 da Lei nº 11.445/2007, com redação alterada pela Lei nº 14.026/2020, destacou a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro mediante remuneração pela cobrança dos serviços por meio de tarifas.

Retornando à análise do contrato de concessão da CAERN, a Cláusula Terceira, item 2.1 estabelece que no estabelecimento, fixação e revisão das tarifas haverá a participação do órgão regulador e a aprovação das mesmas pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico:



2
São direitos da Concessionária

2.1
Estabelecer e arrecadar tarifas pelo fornecimento de água e coleta de esgotos sanitários e pela prestação de outros serviços aos seus usuários, vedadas quaisquer isenções ou gratuidades.

2.1.1.
As tarifas a serem cobradas pela prestação dos serviços concedidos levarão sempre em conta a abrangência social dos serviços; a universalidade de acesso da população aos seus benefícios; a fixação das mesmas em escala progressiva, em função da quantidade e destinação do uso; a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos sistemas, através da cobertura dos custos do seu regular funcionamento; do serviço da dívida inerente aos serviços concedidos e da formação de reservas para sua expansão e melhoria.

2.1.2.
No estabelecimento, fixação e revisão das tarifas haverá a participação do órgão regulador e a aprovação das mesmas pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico.

A participação da entidade reguladora na edição de normas com dimensões técnica, econômica e social tem o objetivo de assegurar que as tarifas carreguem em si a técnica necessária para ser justa e equilibrada tanto para a concessionária quanto para o usuário. Em outras palavras, a metodologia de revisão tarifária adotada pela agência reguladora deve perseguir, ao mesmo tempo, a modicidade tarifária e a justa remuneração do prestador do serviço.

Cumpra ainda observar que a Lei Municipal Complementar nº 108/2009 elencou entre as competências da ARSBAN:

Editar e fiscalizar a aplicação de normas de valores, aprazamentos, estruturação, níveis, regimes, subsídios, **revisões e reajustes tarifários**, ou outras modalidades de cobrança, referentes às atividades reguladas, **que assegurem tanto o equilíbrio econômico e**



financeiro dos contratos e serviços, bem como a modicidade tarifária.

Foi, portanto, em sua competência regulatória e com o objetivo de definir as diretrizes e metodologias dos mecanismos de revisão tarifária para a 4ª revisão tarifária periódica (Ciclo 2019-2023) dos serviços prestados pela CAERN que a ARSBAN emitiu a Nota Técnica nº 001/2018, cuja análise se apresenta a seguir:

NOTA TÉCNICA Nº 001/2018-ARSBAN (RESOLUÇÃO Nº 002/2018-ARSBAN)

Como a análise que ora se faz está relacionada ao reconhecimento ou não das ETAs de Jiqui e Extremoz e suas instalações correlatas na Base de Ativos Regulatórios (BAR) da CAERN, analisou-se a Nota Técnica nº 001/2018-ARSBAN com enfoque em seu item 4.4.1, que trata da Base de Remuneração Regulatória projetada (BRR), segundo o qual:

A Base de remuneração regulatória (BRR) ou investimento reconhecido corresponde ao valor projetado dos recursos investidos pela concessionária em infraestrutura de prestação de serviços (inclusive para o apoio produtivo), mais os ativos circulantes para honrar as obrigações de curto prazo. **A BRR é composta das seguintes parcelas:** I) Capital circulante reconhecido (CCR); e; II) **Base de ativos regulatórios reconhecida (BAR).**

No que diz respeito a Base de Ativos Regulatórios reconhecida (BAR), a NT 001/2018-ARSBAN, assim dispõe:

São exemplos desses ativos: represas; terrenos; edificações e equipamentos para captação, adução de água bruta e de água tratada; **estação de tratamento de água;** equipamentos para adução de água tratada; estações elevatórias; reservatórios de água tratada; redes de distribuição e ligações domiciliares; equipamentos para ligações domiciliares (inclusive hidrômetros), redes coletoras, coletores tronco, interceptores/emissários, estações elevatórias; terrenos, edificações e equipamentos para as Estações de Tratamento e Disposição Final etc.



A NT não faz exceção quanto a estações de tratamento de água. Ao contrário, as incluiu como ativos passíveis de compor a base de remuneração de investimento da concessionária.

Um critério bastante utilizado nas metodologias adotadas para os mecanismos de revisão tarifária diz respeito a elegibilidade do ativo, assim compreendida como a possibilidade de o ativo integrar a base de ativos regulatórios. Nesse sentido, a NT em tela dispõe que:

São ativos elegíveis que estão de forma direta ou indireta vinculados à Produção de Água; Distribuição de Água; Coleta de Esgotos e Tratamento de Esgotos. Ativos da administração e comercialização da concessionária, também podem ser classificados como elegíveis por atenderem indiretamente aos serviços prestados com atividades não operacionais, desde que: I) Sejam incontestavelmente necessários e estejam estritamente vinculados à prestação dos serviços; II) exista um índice de aproveitamento da utilização do bem nas funções administrativas e/ou comerciais; III) que seja possível a distribuição do ativo nas localidades e nos serviços prestados; e; IV) não pertença a uma estrutura administrativa e/ou comercial superdimensionada e/ou ociosa.

Quando analisados os critérios de elegibilidade dispostos na NT, as estações de tratamento de água (ETAs) figuram como ativos elegíveis para compor a BAR, também sem exceções.

Isso posto, analisou-se ainda a afirmação da CAERN quanto à incorporação das ETAs do Jiqui e de Extremoz como OPEX, nos seguintes termos:

Tal conceito foi analisado pela ARSBAN em virtude do pleito tarifário, **tendo sido incorporados à OPEX** as despesas e os custos relativos ao elemento “Água importada”. Cabe salientar que o exposto encontra respaldo no Relatório Convênio ARSBAN/UFRN, segundo o qual: “O fato da estrutura produtiva de água da concessão de Natal não ser capaz de atender 100% da demanda do município, o conceito de água importada é pertinente, pois capta as despesas e custos de

20/35



água recebida por Natal produzida em outras localidades”. (Item 5.1, p. 45).

A respeito das despesas e custos operacionais projetados (OPEX), a NT em análise assim dispõe:

Conforme já comentado, **os componentes das despesas e custos operacionais projetados (OPEX) reconhecidas pelo modelo são:** I) Despesas e custos com Pessoal: salários, encargos e benefícios; II) Despesas e custos com materiais; III) Despesas e custos com energia elétrica; IV) Despesas e custos com outros serviços de terceiros; V) Despesas e custos gerais; e; VI) Despesas com impostos taxas e contribuições.

Da análise realizada até aqui, pode-se afirmar que as ETAs são ativos dedicados à prestação do serviço público para o qual a CAERN recebeu concessão e, como tais, são bens públicos sob administração da Concessionária. Portanto, conceitual e regulatoriamente não podem ser incorporados à OPEX a qualquer título como se custos ou despesas fossem. Ainda que registrado no patrimônio da CAERN para fins contábeis, as ETAs deverão compor a BAR para fins de revisão tarifária e reverterão ao poder concedente quando da extinção da concessão.

LAUDO DE AVALIAÇÃO

Apesar de todas as análises aqui apresentadas, no Laudo de Avaliação apresentado pela CAERN à ARSBAN não constam as instalações referentes as ETAs do Jiqui e Extremoz e algumas instalações e equipamentos correlatos. Uma impropriedade frente ao fato de serem instalações de **sistema público** de abastecimento e água de Natal e considerando a fundamentação legal e regulatória às quais a CAERN está submetida e aqui delineadas.

Em outros termos, por serem instalações dedicadas à prestação de serviço público do município de Natal/RN em quase sua totalidade, em torno de 95%, e inclusive uma delas está instalada fisicamente no município de Natal devem fazer parte do Laudo de Avaliação do município de Natal.



Ademais, foram extraídas informações dos documentos técnicos abaixo elaborados, pela CAERN, que citam as ETAs em comento como pertencentes ao patrimônio de Natal, e evidenciam que as ETAs Jiqui e de Extremoz, além da Captação Rio Doce, fazem parte do **sistema público** de abastecimento e água de Natal:

- CAERN – **PLANO DE CONTINGÊNCIA E EMERGÊNCIA – NATAL/ VERSÃO 2017 PRODUTO 1 /SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO;**
- ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – RN / COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO GRANDE DO NORTE – CAERN / DIRETORIA DE OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO – DO / SUPERINTENDÊNCIA DE OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO – SMN / GERÊNCIA DE QUALIDADE DO PRODUTO E MEIO AMBIENTE – GQM/ GERÊNCIA DE LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS – GLA/ **PROGRAMAS DE MONITORAMENTO DE ÁGUAS E EFLUENTES DO MUNICÍPIO DO NATAL/RN/ MARÇO DE 2020;**
- **PLEITO PARA A 4ª REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA DA CAERN PARA O MUNICÍPIO DO NATAL/RN REFERENTE AO CICLO TARIFÁRIO DE 2019-2023 2019; e**
- **Ofício nº 42/2021/CAERN – UNAR/CAERN – GCP/CAERN – DP/CAERN – PR-CAERN**

Com base no relatado, pode-se afirmar que as ETAs são ativos dedicados à prestação do serviço público para o qual a CAERN recebeu concessão e, como tais, são bens públicos sob administração da Concessionária. Portanto, conceitualmente, não podem ser incorporados à OPEX a qualquer título como se custos ou despesas fossem. Ainda que contabilmente integrem o seu patrimônio, na verdade, constituem acervo do serviço público ao qual estão vinculados e, ao final da concessão, serão revertidos ao Poder Concedente para continuar servindo ao benefício do serviço. Dadas as peculiaridades dos serviços de saneamento básico é comum o compartilhamento de infraestrutura por vários municípios. Entretanto, essa situação não deve levar à compreensão de que os ativos compartilhados não devem compor a BAR de nenhum município, como a CAERN entendeu. Ao contrário disso, os ativos

22/35



compartilhados por vários municípios devem compor a BAR dos municípios atendidos para fins de revisão tarifária e reverterão ao poder concedente (ou aos poderes concedentes) quando da extinção da concessão.

Outrossim, cabe destacar que o entendimento das ETAs Jiqui e Extremoz não integrariam a base dos ativos, somente passou a ser defendido pela CAERN na entrega do último pleito de revisão tarifária, de forma unilateral pela concessionária. Entretanto, a Agência reguladora evidencia as seguintes constatações:

- a) Diferentemente dos entendimentos dos pleitos de revisão tarifária anteriores (2009-2013 e 2013-2017), na base de ativos dos dois pleitos de revisão tarifária, protocolados pela CAERN e aprovados pela ARSBAN, fizeram constar os valores das referidas ETAs na base dos ativos remunerados e suas respectivas depreciações (hoje amortizações) como componentes de recuperações tarifárias, ou seja, integraram a tarifa paga pelos consumidores do município do Natal, reforçando o entendimento regulatório;
- b) A Nota Técnica 001/2018 – ARSBAN determinou a inclusão das ETAs na base de ativos e o Parecer Técnico de 29/12/2020, sobre o pleito do ciclo em vigor (página 43), emitido pela comissão de revisão tarifária da ARSBAN reportou a infringência cometida pela CAERN ao não incluir as ETAs Jiqui e Extremoz na Base dos Ativos.

Por fim, cumpre mencionar que os prejuízos acumulados apresentados pela CAERN já eram observados antes do Contrato de Concessão celebrado para Natal constatado pelo fato das Demonstrações Financeiras do ano 2002 publicadas pela CAERN (as mais próximas da assinatura do Contrato de Concessão que a ARSBAN teve acesso) apresentarem o prejuízo acumulado na casa dos R\$ 216 milhões. Além disso, o “prejuízo acumulado de mais de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões) de reais, evidenciados em 31 de dezembro de 2019”, conforme manifestação CAERN, está apresentado na sua forma consolidada para os serviços prestados pela Concessionária em todo Estado e sem mencionar se existiria e quanto seria a parcela do prejuízo acumulado atribuído para os serviços prestados em Natal, considerando que o Contrato de Concessão não menciona qualquer dispositivo para recuperação de prejuízos acumulados anteriores ao Contrato de Concessão e que as metodologias de Revisões



Tarifárias, empregadas após assinatura do Contrato, foram baseadas na hipótese de lucro teórico, resultante da remuneração do capital investido.

3 ANÁLISE DOS BENS NÃO LOCALIZADOS

3.1 MANIFESTAÇÃO CAERN

Com relação aos bens não localizados pela ARSBAN, destacamos que dos 373 itens indicados como não localizados, foram localizados até o presente momento 205 bens, conforme verifica-se na planilha, (13475018), e no relatório fotográfico, (13476688). Percebe-se que houve um equívoco por parte da equipe que realizou a vistoria *in loco*, sendo improcedente o pleito de glosa dos bens acima elencados.

Em relação aos demais itens que não foram localizados, o entendimento do setor patrimonial e contábil da CAERN é que o lapso temporal entre a emissão do laudo da empresa SETAPE e a vistoria em campo realizada pela Agência Reguladora, que perdurou um intervalo de 3 (três) anos, ensejou em movimentação de bens, sejam eles para manutenção preventiva ou corretiva, deve ter resultado no motivo da Agência reguladora não ter localizado os bens.

Assim, é necessário o encaminhamento de uma listagem à CAERN, com o intuito de verificar qual a localização ATUAL do referido bem.

3.2 ANÁLISE ARSBAN – BENS NÃO LOCALIZADOS

Como é de conhecimento, durante a elaboração de um laudo de avaliação, está previsto que a empresa avaliadora contratada realize uma vistoria física dos bens da concessionária, que podem ser realizados de modo censitário ou amostral de acordo com sua natureza. Segundo o relatório de avaliação da avaliadora SETAPE que elaborou o laudo de avaliação, todos locais operacionais da CAERN foram vistoriados.

Isso posto era de se esperar que em um processo de fiscalização do laudo de avaliação feito pela ARSBAN com o objetivo de homologação da BAR, as vistorias sejam amostrais e nem todas os locais sejam vistoriados, porém a Agência entendeu a importância dessa vistoria física, considerando se tratar do 1º laudo da BAR da CAERN, assim realizou vistoria de todos os locais operacionais da CAERN, repetindo o trabalho desenvolvido pela SETAPE.

Com relação aos locais vistoriados, a inspeção foi realizada em **214 (duzentas e quatorze)** instalações operacionais em serviço da CAERN, constante do Laudo de avaliação

24/35



("Planilhão"), conforme pode-se observar no Quadro 1 abaixo, sendo 169 na região Sul e 45 na região Norte. Cabe destacar que as **214 instalações** correspondem a todas as instalações operacionais a serviço da concessão e, como se pode verificar correspondem as Estações de Tratamento de Esgoto (ETE), Estações Elevatórias de Água Bruta, de Água Tratada e de Esgoto (EEAB, EEAT, EEE), reservatórios, poços e Boosters e Stand Pipes.

Em relação aos bens, foram vistoriados **2.367 itens** distribuídos em instalações, máquinas e equipamentos (sistema de captação e adução, reservação de água, estações de tratamento de esgoto e elevação, disposição do esgoto tratado, laboratório de controle de qualidade). Dentre o total de itens, 1.994 foram localizados em campo, o que corresponde a cerca de 84% dos ativos vistoriados, porém diversos bens não encontrados, mas que a CAERN apresentou justificativa foram mantidos no laudo e, somente os que efetivamente não foram encontrados e não justificados é que foram excluídos do laudo e correspondem a 220 itens.

Durante toda a vistoria física estavam sempre presentes e acompanhando uma equipe mínima composta de um profissional da ARSBAN, outro da CAERN e da consultoria contratada pela ARSBAN para esse processo (AEA Consultoria), garantindo que todos os bens existentes nos locais fossem vistoriados e no caso dos bens que não foram encontrados a CAERN teve conhecimento no momento e oportunidade de se manifestar a respeito, como por exemplo, verificar se aquele ativo não encontrado pode ter sido remanejado para outro local ou mesmo desativado.

Além disso, durante a vistoria física a equipe da ARSBAN e AEA Consultoria, elaborou o documento abaixo de controle de visita indicando o local vistoriado, data e horário bem como solicitou a assinatura dos profissionais presentes. Também foi produzido para cada local vistoriado um relatório fotográfico confirmando a existência dos bens ou a falta.



VISTORIA FÍSICA
AEA/ARSBAN
VALIDAÇÃO LAUDO DE AVALIAÇÃO - CAERN/NATAL

INSTALAÇÃO: 004 003
 ENDEREÇO: Rua Tupy 41 - 55051-000 - CAERN - Natal - RN
 DATA DA VISTORIA: 10/11/12 HORÁRIO: 14h
 PROFISSIONAIS RESPONSÁVEIS NA VISTORIA

EMPRESA	NOME	VISTO
AEA	<i>[Signature]</i>	<i>[Signature]</i>
ARSBAN	<i>[Signature]</i>	<i>[Signature]</i>
CAERN	<i>[Signature]</i>	<i>[Signature]</i>

Esse processo resultou em uma lista dos bens não encontrados e com o objetivo de facilitar a análise da CAERN constam em pasta separada do “Planilhão” ajustado entregue.

Em sua manifestação a CAERN afirma que “... dos 373 itens indicados como não localizados, foram localizados até o presente momento 205 bens, conforme verifica-se na planilha, (13475018), e no relatório fotográfico, (13476688).”. Nessa afirmação a CAERN não percebeu que desses 373 itens, somente 220 itens não foram considerados no laudo devido a não terem sido encontrados, pois 153 a mesma CAERN se justificou durante a vistoria física e foi aceita pela ARSBAN. Além disso menciona uma planilha e relatório fotográfico que não explica adequadamente do que se trata.

A afirmação da CAERN de que “...houve um equívoco por parte da equipe que realizou a vistoria in loco, sendo improcedente o pleito de glosa dos bens acima elencados.” é improcedente, e como não apresenta nenhum material adicional, os itens não encontrados na vistoria física e que não foram justificados pela CAERN, permanecerão excluídos no laudo de avaliação.

4 TERRENOS

4.1 MANIFESTAÇÃO CAERN

Em relação a comprovação da titularidade dos bens imóveis, percebe-se a necessidade de regularização de tais propriedades em nome da CAERN perante os cartórios, haja vista o histórico de ressalvas no Balanço relatados no item 1. Contudo, a Companhia exerce posse mansa e pacífica com preenchimento dos requisitos suficientes para usucapião, o que importa,

[Handwritten signatures and initials]



a rigor, já o atributo da propriedade pela Companhia em relação a tal acervo imobiliário. Cumpre apenas a adoção de providências com vistas a respectiva regularização.

De toda forma, no curto espaço de tempo concedido pela Agência Reguladora, a CAERN conseguiu localizar a documentação de três terrenos: 1) **Escritório 17 Natal Sul Lagoa Nova** localizado na Av. Capitão-Mor Gouveia, Lagoa Nova, Natal. CEP 59076-400, Certidão Matrícula 20692 – Desapropriação, 2) **o Reservatório apoiado 01 Petrópolis**, localizado na Av. Deodoro da Fonseca, N. 249, com R. Manoel Dantas, Antigo R.1.1, Petrópolis Escritura Pública – Matrícula 25.676 - Escritura de Incorporação da CAERN (integralização do capital social – oneroso), e 3) **ETE - Estação tratamento esgoto 06 Baldo Dom Nivaldo Monte**, localizado na Av. Governador Rafael Fernandes, Alecrim, Certidão Matrícula nº 31.543 – Escritura de Incorporação da CAERN (integralização do capital social – oneroso).

4.2 ANÁLISE ARSBAN – TERRENOS

Inicialmente importante destacar que a preocupação da Agência na avaliação dos terrenos e na sua consideração na BAR é que a CAERN considerou que todos haviam sido adquiridos de forma onerosa, onde a concessionária teve algum desembolso para a sua aquisição, porém no início da fiscalização do laudo de avaliação foram solicitadas documentações comprobatórias, como o registro ou escritura do imóvel e ficou demonstrado que diversos terrenos haviam sido doados ou com instrumentos para a sua utilização e desse modo demonstrando que a CAERN não havia tido nenhum desembolso na aquisição desses terrenos e assim foram considerados como “não onerosos” e não considerados na BAR.

E se não fosse a Agência nessa fiscalização comprovando que os terrenos não foram adquiridos de forma onerosa, os consumidores de Natal estariam sendo prejudicados.

E, nesse contexto nos causou estranheza a CAERN fazer a afirmação “*no curto espaço de tempo concedido pela Agência Reguladora*” visto que o tema está em discussão desde início de 2021, onde por meio de ofícios a ARSBAN solicitou informações e a CAERN as respondeu. Isso significa dizer que o tema não era nenhuma surpresa para a CAERN que teve mais de 1 (um) ano, onde poderia ter analisado e enviado as documentações de todos os terrenos.



E, na manifestação da CAERN destacada acima, afirma que conseguiu analisar 3 (três) terrenos, porém não enviou nenhuma documentação para a análise e validação dessa Agência.

Desse modo e devido a falta de novas documentações comprobatórias a ARSBAN não fará nenhuma alteração na classificação dos terrenos apresentada nos ajustes do laudo de avaliação desses bens.

5 RESERVA TÉCNICA

5.1 MANIFESTAÇÃO CAERN

Quanto ao entendimento de que os hidrômetros não podem ser considerados como Reserva Técnica, causa estranheza visto que os hidrômetros são dos componentes mais importantes para manutenção da qualidade do serviço e norteadores/balizadores do atingimento de inúmeras metas.

No novo marco regulatório e conforme plano de investimento consolidado com os municípios, perdura três eixos principais: Universalização fornecimento de água (99%); Universalização Esgotamento Sanitário (90%); e, Redução de Perdas. Ora, este último eixo tem como pré-requisito confiabilidade e assertividade na geração de dados tanto na produção como no consumo.

Portanto, tanto legalmente como contratualmente, estipula-se obrigatoriedade em ampliar hidrometração, política de substituição de hidrômetros, combate à fraudes e demais ações aparentes. Todas essas ações dependem de a Companhia manter estoque estratégico para pronta reposição dos HDs. Ou seja, não considerá-los como reserva técnica irá contribuir para amainar e comprometer as próprias metas estipuladas e controladas pela Agência Reguladora.

A ANA está elaborando Norma de Referência sobre *indicadores, padrões de qualidade, de eficiência, de eficácia e demais componentes da avaliação de desempenho da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo a manutenção e a operação dos sistemas* (12777421). Cita-se os seguintes indicadores que dependem dos HDs:

- a) NdS 09: Índice de perdas de água na distribuição por ligação;
- b) E&S 01: Índice de micromedição relativo ao volume disponibilizado;
- c) E&S 11: Índice de perdas de faturamento de água;



- d) E&S 12: Índice de evasão de receitas;
- e) CTX 03: Grau de participação da conta do serviço de abastecimento de água na renda domiciliar média DEFINIÇÃO;
- f) CTX 05: Consumo médio de água por economia;
- g) CTX 14: Índice de utilização da capacidade efetiva potencial de reservação de água distribuída.

Novamente, percebe-se que a própria mensuração da qualidade e eficiência do serviço prestado, bem como a própria assertividade dos indicadores está condicionado a disponibilidade e reserva estratégica de hidrômetros.

Assim, percebe-se a necessidade de remunerar a Companhia para manter uma RESERVA TÉCNICA de bens indispensáveis para a prestação do serviço, situação esta é a dos investimentos em Hidrômetros.

5.2 ANÁLISE ARSBAN SOBRE A RESERVA TÉCNICA

A Nota Técnica ARSBAN nº 01/2022 encaminhada por esta Agência destaca o conceito de Reserva Técnica, sendo:

“Entende-se por Reserva Técnica o bem ou conjunto de bens que, por razões de ordem técnica e voltada à garantia e à qualidade do sistema de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, embora não estando em serviço, estão à disposição e que podem entrar em operação de imediato ou em curto espaço de tempo.”

E com o objetivo de auxiliar no entendimento conceitual, alguns trechos de regulamentações de agências do setor de saneamento bem como do setor elétrico sobre Reserva Técnica:

**“ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento
Básico do Distrito Federal**

Manual de Revisão Tarifária Periódica - MRT - Módulo 1.0

BASE DE ATIVOS REGULATÓRIA – BAR Versão 1.0

9. GLOSSÁRIO



Reserva Técnica: são os equipamentos reservas que visam a segurança operacional do sistema público de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário do Distrito Federal.”

“ARSP – Agência de Regulação de Serviços Públicos

Manual da Base de Remuneração Regulatória

Versão: 1 (Final, após Consulta Pública 005/2019)

3.7.2.4. Do índice de aproveitamento dos bens de reserva técnica

Os equipamentos de reserva técnica, após análise qualificada quanto à sua necessidade para a segurança operacional do sistema, comporão a BRR e serão considerados com o índice de aproveitamento de 100% (cem por cento).”

“AGEPAR – Agência Reguladora do Paraná

Nota Técnica Nº 001/2021-CES/DRE/AGEPAR

Metodologia de Levantamento da Base de Ativos Regulatória Saneamento Básico (Água e Esgoto)

4.5.3. Reserva Técnica Operacional

A reserva técnica operacional ...composta por máquinas e equipamentos que são de pronto uso para situações de revezamento e emergência, vinculados a um ativo físico (ETE, ETA, elevatória, entre outros) e imobilizados na contabilidade....”

“ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo

Deliberação ARSESP Nº 941, De 13 de Dezembro de 2019:

Estabelece a metodologia e critérios gerais para atualização da Base de Remuneração Regulatória da 3ª Revisão Tarifária Ordinária (RTO) da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp



3.9. Ativos de reserva estratégica e ativos destinados a garantia da segurança hídrica

Os equipamentos de reserva (reserva imobilizada) devem ser levantados e considerados no sistema onde estiverem alocados. Entende-se por reserva imobilizada o bem ou conjunto de bens que, por razões de ordem técnica voltada à garantia e qualidade do sistema de distribuição, embora não estando em serviço, esteja à disposição e que poderá entrar em operação de imediato. Os equipamentos referentes à reserva imobilizada devem estar obrigatoriamente registrados no ativo imobilizado em serviço. (Grifo nosso) ”

“ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
PRORET – Procedimentos de Regulação Tarifária
Submódulo 2.3 Base de Remuneração Regulatória

*76. Entende-se por **Reserva Imobilizada** o bem ou conjunto de bens que, por razões de ordem técnica voltada à garantia e à qualidade do sistema elétrico, embora não estando em serviço, estejam à disposição e que podem entrar em operação, de imediato, ou em curto espaço de tempo.”*

Após destacado o conceito já descrito na Nota Técnica dessa Agência e trazendo exemplos de outras Agências, importante trazer algumas informações do caso em questão, onde a CAERN classificou em seu laudo de avaliação como **Reserva Técnica** a quantidade de **28.787 (Vinte e Oito Mil Setecentos e Oitenta e Sete)** Hidrômetros (15% do total dos hidrômetros instalados em Natal e considerados no laudo), o que já demonstra não se tratar somente de uma reserva técnica, pois a premissa “*estão à disposição e que podem entrar em operação de imediato ou em curto espaço de tempo*” já não pode ser considerada.

Por oportuno, vale destacar que desse total de 28.787 hidrômetros, **19.976 hidrômetros (69,4% dos 28.787 hidrômetros)** foram contabilizados como “Reserva



Técnica” nos dois últimos meses (novembro e dezembro) da data-base do laudo que é 31/12/2018.

O quadro abaixo demonstra o registro de medidores anualmente e avaliados no laudo onde pode ser verificado que a “Reserva Técnica” na quantidade classificada pela CAERN de hidrômetros supera o ano de 2016 com a maior quantidade de hidrômetros instalados. Isso significa dizer que a “Reserva Técnica” da CAERN para os hidrômetros demorariam mais de 1 ano para ser instalada:

ANO	Quantidade de Hidrômetros avaliados no laudo de avaliação (sem considerar a Reserva Técnica)
2018	3.104
2017	22.403
2016	27.800
2015	27.184
2014	18.813
MÉDIA	19.861

Está claro e evidenciado pelos dados acima que a “Reserva Técnica” da CAERN considera além de uma “possível” reserva de hidrômetros, parte do estoque desses bens o que não pode ser aceito por parte dessa Agência.

Nesse contexto a decisão dessa Agência é de manter a exclusão dos hidrômetros classificados no laudo de avaliação como sendo de “Reserva Técnica” e não fazerem parte da Base de Ativos Regulatória (BAR) da CAERN. Cabe ressaltar que na “Reserva Técnica” estão sendo considerados ativos como bombas, aeradores, motores, painéis de comando e outros que estão condizentes com as premissas de uma “Reserva Técnica”. Além disso, a Nota Técnica nº 001/2018 – ARSBAN prevê a remuneração dos estoques regulatórios dentro do ativo circulante remunerável pelo WACCr, o que representaria a remuneração da aplicação eficiente dos recursos na aquisição dos medidores por limites regulatórios. Neste sentido, a inclusão dos estoques de medidores como “Reserva técnica” ocasionaria riscos de desequilíbrio tarifário em desfavor dos consumidores, por considerar certo nível de duplicidade na recuperação dos investimentos com medidores nas tarifas cobradas.

6 TAXA DE WACC

6.1 MANIFESTAÇÃO CAERN

Com relação a redução da Taxa de WACC utilizada de 11,4% para 8,65% com a justificativa de que a diferença de 2,75% equivale aos impostos deduzidos, foi realizada a verificação das premissas estabelecidas pela agência reguladora acerca do cálculo da Taxa WACC, comprovando que na taxa de 11,4% já foi considerada a dedução dos impostos, conforme segue:

A taxa WACC foi calculada após os impostos, conforme a fórmula (52) na página 50 da RESOLUÇÃO Nº 002/2018, de 20 de fevereiro de 2018:

$$r_{WACC} = r_p * \left(\frac{P}{P+D} \right) + r_d * \left(\frac{D}{P+D} \right) * (1 - TAX) \quad (52)$$

Sendo,

r_{WACC} = Taxa de retorno do investimento reconhecido;

r_p = custo do capital próprio;

r_d = custo do capital de terceiros;

P = montante do capital próprio na concessionária;

D = montante de capital de terceiros na concessionária; e

TAX = soma das alíquotas do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido (34%).

Conforme os dados abaixo, apresentados na aba 'Wacc-AR' da planilha do 'Estudo de Revisão Tarifaria – Ciclo 2019-2023_01ago19 - AR -2021'

	2015	2016	2017	2018
r_p = custo do capital próprio	11,39%	10,85%	10,88%	14,22%
r_d = custo do capital de terceiros	18,88%	14,93%	10,39%	9,55%
P = montante do capital próprio na concessionária	694.734.046	679.415.620	694.469.000	693.724.000
D = montante de capital de terceiros na concessionária	159.001.982	148.364.260	132.366.000	111.718.000
TAX = soma das alíquotas do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido (34%)	34%	34%	34%	34%
r_{WACC} = Taxa de retorno do investimento reconhecido	11,57%	10,67%	10,24%	15,12%
r_{WACC} = taxa de retorno do investimento reconhecido (utilizada no pleito)	11,40%			

Dessa forma, a taxa **WACC** a ser considerada deve ser a de **11,40%**.

6.2 ANÁLISE ARSBAN – TAXA DE WACC

Em relação a taxa de WACC a ser considerada na apuração do Juros Sobre Obras em Andamento, importante destacar que a taxa da WACC utilizada foi a de 11,40%, como pode ser identificada na planilha enviada com os ajustes efetuados em pasta denominada “JOA”.

Assim, entende-se que apenas se faz necessária a correção textual da Nota Técnica ARSBAN nº 01/2022, não necessitando de alteração contábil. Portanto, confirma-se que a taxa utilizada do WACC foi de 11,40%, conforme manifestado e pleiteado pela CAERN.



7 ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA

7.1 MANIFESTAÇÃO CAERN

A única referência na Nota Técnica acerca de atualização monetária da Base de Ativos se encontra na página 8, “O método de atualização dos valores contábeis se deu pela atualização de valores contábeis pelo índice IPCA, sendo definido como Valor Original Contábil (VOC) Atualizado.” Solicitamos que esse tema seja melhor esclarecido pois não ficou claro se na atualização monetária pelo IPCA está sendo considerado os bens Intangíveis, ou apenas os Imobilizados.

Verificou-se também que na nota técnica não existe referência sobre a atualização monetária dos ativos financeiros. Esses ativos são investimentos regulatórios que, a priori, apesar de não estarem reconhecidos na Base de Ativos, compõe o patrimônio da empresa perante ao município, sendo necessário fazer o reajuste monetário para não ocorrer em perda do capital investido. Dessa forma, como a equação de equilíbrio econômico-financeiro adota o pressuposto de moeda constante em determinada data-base, deve se prever como é a atualização monetária desses ativos, pois a falta de reajuste desses ativos, resultará em prejuízo para a concessionária, alterando o equilíbrio econômico-financeiro.

7.2 ANÁLISE ARSBAN – ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA

Em relação a atualização monetária é importante ressaltar que os bens considerados na BAR são todos que estavam contemplados no “Planilhão” e que no caso da CAERN devido a falta de individualização dos bens na base contábil, nenhum ativo foi avaliado através da atualização monetária do respectivo valor contábil.

O parágrafo “*O método de atualização dos valores contábeis se deu pela atualização de valores contábeis pelo índice IPCA, sendo definido como Valor Original Contábil (VOC) Atualizado.*” se refere a uma possibilidade metodológica de determinação do VNR (Valor Novo de Reposição), porém como mencionado acima não seria possível no caso da CAERN, devido a falta de individualização dos bens.

Sobre a atualização monetária dos ativos financeiros, a análise regulatória do último pleito tarifário incluiu os referidos ativos na base de ativos regulatórios, seguindo os mesmos critérios de mensuração das parcelas intangíveis e a VNR, ou seja, foram reconhecidas e remuneradas de forma atualizadas pelo valor novo de reposição otimizado amortizado (depreciado).



Essa opção de valoração por atualização dos respectivos valores contábeis poderá ser, por exemplo, uma alternativa para bens de pouca relevância na BAR em revisões futuras, a partir da 2ª revisão, mas para essa 1ª revisão e homologação da 1ª base de ativos regulatória (BAR) da CAERN não foi aplicado.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, com base na análise regulatória, pelos fatos e fundamentos apresentados frente aos tópicos levantados no Parecer 02/2022-GAT/CAERN, este Departamento Técnico conclui por manter os termos da Nota Técnica nº 01/2022, exceto em relação a Taxa de WACC a qual deve ser evidenciado a utilização do valor 11,4% já adotado.

Natal, 17 de maio de 2022.

Fábio Ricardo Silva Góis – Diretor-Técnico

Jeane Barbosa de Oliveira – Analista de Regulação

Mariana Magna Santos da Nóbrega – Analista de Regulação

Pedro Celestino Dantas Júnior – Analista de Regulação

Walter Fernandes de Miranda Neto – Analista de Regulação