

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO
MASTER IN BUSINESS ADMINISTRATION EM SANEAMENTO AMBIENTAL

Rodrigo Antonio Dias

ATIVOS E ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS EM AMBIENTE REGULATÓRIO:
UM ESTUDO DE CASO NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

São Paulo

2020

Rodrigo Antonio Dias

**ATIVOS E ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS EM AMBIENTE REGULATÓRIO:
UM ESTUDO DE CASO NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO**

Monografia apresentada à Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de *Master in Business Administration* em Saneamento Ambiental.

Orientador: Prof. Manuelito Pereira Magalhães Jr.

São Paulo

2020

Biblioteca FESPSP – Catalogação-na-Publicação (CIP)

353.9

D541a Dias, Rodrigo Antonio.

Ativos e alienação de imóveis em ambiente regulatório: um estudo de caso no setor de saneamento básico / Rodrigo Antonio Dias. – 2020.

64 p. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Manuelito Pereira Magalhães Jr.

Trabalho de Conclusão de Curso (MBA em Saneamento Ambiental) – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Bibliografia: p. 57-64.

1. Saneamento básico. 2. Regulação. 3. Ativos. 4. Alienação de imóveis. I. Magalhães Jr., Manuelito Pereira. II. Título.

CDD 23. : Saneamento – Administração pública 353.9

Elaborada por Éderson Ferreira Crispim CRB-8/9724

Rodrigo Antonio Dias

**ATIVOS E ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS EM AMBIENTE REGULATÓRIO:
UM ESTUDO DE CASO NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO**

Monografia apresentada à Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de *Master in Business Administration* em Saneamento Ambiental.

Orientador: Prof. Manuelito Pereira Magalhães Jr.

Data de aprovação:

____ / ____ / ____

Banca examinadora:

Professor (a), titulação, instituição e assinatura

Professor (a), titulação, instituição e assinatura

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores, funcionários e colegas da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP.

À Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp, pelo subsídio educacional e pela iniciativa em estabelecer, em conjunto com a FESPSP, o *Master in Business Administration* em Saneamento Ambiental, que, seguramente, muito tem colaborado para as discussões acerca das políticas públicas e para a superação dos atuais desafios do saneamento básico no Brasil.

Ao prof. Manuelito Pereira Magalhães Jr., pela orientação e pela compreensão nos momentos críticos do trabalho. Como de praxe, assumo toda e qualquer responsabilidade por eventuais erros e omissões.

À Ana Maria Malateaux Silva, pelo suporte e pela oportunidade para a realização do curso, e aos colegas da Superintendência de Gestão Patrimonial da Sabesp, pela convivência nos últimos nove anos.

Ao Luiz Henrique Cappellano, pelo apoio e pelo entendimento neste período em que as atividades profissionais estiveram em concorrência com as acadêmicas, e aos colegas do Departamento de Gestão de Ativos Imobilizados da Sabesp, pelas trocas de experiências que, ao longo dos últimos cinco anos, auxiliaram a idealização deste trabalho.

À Yasmin Gasperini, pelo carinho e incentivo irrestrito.

Aos meus pais, José Carlos e Meire, pelo amor e por todos os esforços não medidos para que eu alcançasse minhas aspirações acadêmico-profissionais, e à minha irmã, Daniela, pelo estímulo recorrente.

Por fim, e em especial, ao meu filho, Paulo, por ter-me despertado ao amor incondicional.

RESUMO

O trabalho pretende aprofundar a compreensão acerca da regulação e dos ativos no setor de saneamento básico, cuja importância para a saúde pública, o meio ambiente e o desenvolvimento econômico do país é crucial. A boa gestão de ativos regulatórios é fundamental para o devido reconhecimento tarifário dos investimentos realizados pelos prestadores de serviço, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a modicidade tarifária. O objetivo é apresentar a influência dos ativos e de suas valorações para a remuneração regulatória e verificar a importância da alienação de imóveis sem uso administrativo-operacional para operadores, poder concedente e consumidores. Ao final, são apontadas boas práticas e eventuais melhorias para os processos de gestão de ativos da operadora objeto desta pesquisa, que poderão ser adotadas, considerando as diversas realidades, por outros prestadores de serviços de saneamento básico.

Palavras-chave: saneamento básico, regulação, ativos, alienação de imóveis.

ABSTRACT

The work intends to deepen the comprehension of regulation and assets in the basic sanitation sector, which importance for public health, environment and domestic economic development is crucial. Good management of regulatory assets is fundamental for correct tariff recognition on investments made by service providers, contract economic-financial balance and modest tariff. The objective is to present the influence of assets and their valuations on regulatory remuneration and verify the importance of useless properties alienation for operators, municipalities and consumers. In the end, good practices and possible improvements are indicated for operator's assets management processes object of this research, which can be adopted, considering different realities, by other basic sanitation service providers.

Palavras-chave: basic sanitation, regulation, assets, properties alienation.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Objetivo e problema de pesquisa.....	9
1.2. Justificativa.....	9
1.3. Contribuições do trabalho.....	10
1.4. Estrutura do trabalho	10
2. METODOLOGIA.....	12
2.1 Tipo de pesquisa	12
2.2 Método de pesquisa	12
2.3 Amostragem	13
2.4 Delimitação da pesquisa	14
2.5 Limitações do trabalho	14
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
3.1 Regulação	15
3.1.1 Monopólio natural, ambiente regulatório e saneamento.....	15
1.1.1 Processo regulatório-tarifário e contabilidade regulatória.....	19
3.2 Ativos	24
3.2.1 Ativos e ativos imobilizados.....	24
3.2.2 Ativos regulatórios.....	26
3.2.2.1 Base de Remuneração Regulatória.....	26
3.2.2.2 Metodologias de avaliação de ativos.....	26
3.2.3 Gestão e alienação de ativos	32
3.2.3.1 Gestão de ativos	32
3.2.3.2 Alienação de ativos imóveis: conceituação e modalidades.....	34
4. ESTUDO DE CASO	37
4.1 Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.....	37
4.2 Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo	38
4.3 Revisões tarifárias da Sabesp	39
4.4 Deliberação Arsesp nº 941/2019	41
4.5 Alienação de ativos da Sabesp	43
4.5.1 Arcabouço jurídico-normativo.....	43
4.5.1.1 Bens públicos	43
4.5.1.2 Lei Federal nº 8.666/1993	44
4.5.1.3 Lei Federal nº 13.303/2016	45
4.5.1.4 Estatuto Social da Sabesp.....	47
4.5.1.5 Regulamento Interno de Licitação e Contratação da Sabesp	47
4.5.1.6 Deliberação Arsesp nº 31/2008	48
4.5.1.7 Outros instrumentos	49
4.5.2 Alienações de ativos imóveis da Sabesp.....	50
4.5.2.1 Macroprocesso	50
4.5.2.2 Resultados econômico-financeiros.....	53
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	57

1. INTRODUÇÃO

A eficiência, a qualidade e a universalidade dos serviços de saneamento básico são fundamentais para a qualidade de vida da população. Tal setor causa impactos diretos sobre a saúde pública, o meio ambiente e o desenvolvimento econômico de um país. No Brasil, o saneamento básico está intimamente relacionado ao direito à saúde, à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previstos na Constituição Federal de 1988.

No art. 3 da Lei Federal nº 11.445/2007 – marco regulatório do setor -, o saneamento básico é definido como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas. Neste trabalho, a atenção está concentrada exclusivamente nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

1.1. Objetivo e problema de pesquisa

O objetivo deste trabalho é, por meio do estudo do referencial teórico, investigar quais aspectos influenciam a remuneração regulatória dos operadores do setor de saneamento básico e, a partir da elaboração de pesquisa da legislação pertinente e da análise de dados primários públicos da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp e da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – Arsesp, verificar qual a influência, do ponto de vista de eficiência econômico-operacional, da alienação de imóveis sem uso administrativo-operacional.

1.2. Justificativa

De acordo com Castro *apud* Machado Filho (2002), três critérios devem ser analisados quando da escolha de um tema de pesquisa:

- Originalidade: apesar de os temas *regulação* e *ativos* serem, isoladamente, cada vez mais debatidos no Brasil, sobretudo pelos setores de infraestrutura, pelos agentes reguladores e, em menor medida, pela academia, verifica-se uma

insuficiente exploração da relação entre ambos e, também, da prática da alienação de imóveis sem uso administrativo-operacional. Assim, o trabalho pretende relacionar um tema de fundamental importância para os operadores do setor de saneamento básico, os ativos regulatórios, com a necessidade de desmobilização de ativos inservíveis;

- **Importância:** a base de ativos regulatórios impacta diretamente a tarifa que, ao mesmo tempo, pretende assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, isto é, remunerar de forma adequada o capital investido pelos operadores do setor de saneamento básico, quanto garantir a modicidade tarifária aos consumidores;
- **Viabilidade:** a partir da investigação analítica do referencial teórico, além da metodologia proposta para o estudo de caso, a ser descrita adiante, a exploração do tema torna-se viável.

1.3. Contribuições do trabalho

A contribuição principal deste trabalho, além da renovação do levantamento consolidado do referencial teórico, assenta-se nas práticas adotadas pelo operador do setor de saneamento básico, em ambiente regulatório, quanto à alienação de imóveis sem uso administrativo-operacional. Ademais, o estudo visa colaborar com a ampliação de trabalhos sobre este tema na área acadêmica e acrescentar novas informações a futuras pesquisas.

Por fim, espera-se que os resultados e as conclusões apresentados neste trabalho possam ser direcionados, com os ajustes porventura necessários, aos operadores do setor de saneamento básico e aos agentes reguladores.

1.4. Estrutura do trabalho

Inicialmente, tem-se a apresentação da introdução, do objetivo e problema de pesquisa, da justificativa e das contribuições do estudo.

O segundo capítulo refere-se à metodologia da pesquisa, sendo definidos e justificados o tipo e o método de pesquisa utilizados, bem como a amostragem, a delimitação e as limitações da pesquisa.

O terceiro capítulo trata do debate acerca do ambiente regulatório e dos ativos, temas apresentados a partir das diversas perspectivas dos autores estudados. Em relação ao ambiente regulatório, a discussão apresenta os conceitos e a relação entre monopólio natural, regulação e saneamento, bem como trata do processo tarifário e da contabilidade regulatória. Quanto aos ativos, a investigação traz conceitos, características, metodologias de avaliação e sua relação com a regulação, aspectos de gestão e condicionantes para a alienação.

O quarto capítulo aborda a análise do estudo de caso, caracterizando a empresa operadora do setor de saneamento básico submetida à regulação, o agente regulador, o arcabouço jurídico-normativo concernente à alienação de ativos e, finalmente, o impacto tarifário das alienações de imóveis sem uso administrativo-operacional à operadora, bem como resultados alcançados.

Finalmente, o quinto capítulo apresenta as considerações finais da análise do estudo de caso cotejado ao referencial teórico utilizado.

2. METODOLOGIA

2.1 Tipo de pesquisa

A quantidade de pesquisas para este campo ainda é escassa, resultando em um baixo número de informações provenientes de trabalhos científicos. Este fato mostra um enorme espaço para novos projetos de pesquisa, mas também indica um posicionamento para a abordagem da pesquisa.

Numa primeira etapa deste trabalho, foi realizada uma pesquisa exploratória, na medida em que procura promover a ampliação do estágio atual de conhecimento acerca dos ativos e da alienação de imóveis em ambientes regulatórios, com o objetivo de subsidiar possíveis intervenções e a elaboração de estudos mais estruturados.

Para Martins *apud* Moreira Júnior *apud* Machado Filho (2002), esta abordagem é “adotada para a busca de maiores informações sobre determinado assunto. Possui um planejamento flexível, e é indicada quando se tem pouco conhecimento do assunto. Tem a finalidade de formular problemas e hipóteses para estudos posteriores”. Nesta linha, ajusta-se este projeto para que também funcione como uma alavanca, ora incentivando outras pesquisas, ora fornecendo maiores informações também para a formulação de hipóteses.

A abordagem exploratória, utilizando-se de dados primários e secundários, deu-se a partir da revisão bibliográfica e do levantamento de informações e dados primários. A partir dessa primeira etapa, a abordagem exploratória foi aprofundada com um estudo de caso.

2.2 Método de pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida pelo método de estudo de caso. De acordo com Yin *apud* Machado Filho (2002), a utilização de caso permite a observação de evidências sem necessariamente se considerar a lógica de amostragem.

Yin *apud* Machado Filho (2002) destaca que o estudo de caso é um método potencial de pesquisa quando se deseja entender um fenômeno social complexo, pressupõe um maior nível de detalhamento das relações entre os indivíduos e as organizações, bem como dos intercâmbios que se processam com o meio ambiente nos

quais estão inseridos. O foco temporal é outro elemento decisivo para a escolha do método. O autor destaca ainda o método de casos como o mais adequado ao estudo de eventos contemporâneos, e neste caso mais poderoso que a análise histórica.

O tipo proposto de pesquisa – qualitativa – é adequado a situações em que se deseja construir teorias, enquanto os métodos quantitativos se adequam ao processo de teste de teorias. Bonoma *apud* Machado Filho (2002) destaca que quando o objetivo é construir teorias, as evidências qualitativas permitem compreender mais profundamente o fenômeno, dentro de seu próprio contexto. Yin *apud* Machado Filho (2002) destaca que questões do tipo “como” e “por que” apresentam natureza mais explanatória, não podendo ser tratadas simplesmente por dados quantitativos, enquanto questões do tipo “quem”, “o que” e “onde” têm melhor tratamento com dados quantitativos.

Pettigrew *apud* Lazzarini *apud* Machado Filho (2002) destaca que novas linhas de pesquisa em ciências sociais aplicadas têm procurado abordar aspectos gerais do problema em estudo, o que, por si só, exige uma abordagem mais contextual. O autor acrescenta que o estudo de caso é particularmente útil neste tipo de enfoque, pois o objetivo é contextualizar e aprofundar o estudo do problema, sem buscar determinar a incidência do fenômeno no seu universo.

Lazzarini *apud* Machado Filho (2002) ressalva, entretanto, que aquela compreensão, para fins de pesquisa, não deve ser buscada sem que haja retroalimentação de um corpo teórico que necessite de consolidação e/ou aperfeiçoamento. Assim sendo, o estudo de caso é particularmente aplicável quando se deseja obter generalizações analíticas, e não estatísticas, que possam contribuir para um certo referencial teórico. Sem este enfoque, o estudo de caso acaba tornando-se apenas uma história bem contada.

2.3 Amostragem

O tipo de estudo empreendido foi realizado com base em uma amostra intencional e não-probabilística. Percebe-se que esta opção criou uma limitação na medida em que não se pode fazer generalizações, contudo, não elimina a possibilidade da obtenção de certas verdades incontestáveis que possam servir de subsídio para futuras pesquisas, com maior representatividade do universo estudado.

Com relação à forma de amostragem escolhida para a pesquisa, Selltiz *apud* Moreira Júnior *apud* Machado Filho (2002) apresenta a seguinte visão: “A suposição

básica da amostragem intencional é que, com bom julgamento e uma estratégia adequada, possamos escolher os casos que devem ser incluídos na amostra e, assim, chegar a amostras que sejam satisfatórias para nossas necessidades. Uma estratégia comum da amostragem intencional é escolher casos julgados como típicos da população em que estamos interessados, supondo-se que os erros de julgamento na seleção tenderão a contrabalançar-se”.

2.4 Delimitação da pesquisa

A pesquisa deu enfoque à uma empresa do setor de saneamento básico: a Sabesp. A escolha é justificada pelo porte daquela sociedade anônima de economia mista, que responde pelo fornecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotos de mais de 370 municípios do Estado de São Paulo e é considerada uma das maiores empresas de saneamento do mundo em população atendida, com 27,9 milhões de pessoas abastecidas com água e 22,8 milhões de pessoas com coleta de esgotos.

2.5 Limitações do trabalho

De acordo com Machado Filho (2002), a principal limitação da pesquisa de estudo de caso está relacionada com a validação externa dos resultados, isto é, com o nível de generalização dos resultados obtidos com o estudo, uma vez que requer processos de amostragem rigorosos e testes estatísticos não possíveis neste método de pesquisa.

Adicionalmente, outra limitação do método relaciona-se à confiabilidade, pois indica se as operações envolvidas no estudo de caso (coleta e análise de dados) podem ser repetidas com os mesmos resultados.

Finalmente, espera-se que este trabalho tenha criado condições satisfatórias a respeito da compreensão das estreitas relações entre regulação e ativos e, sobretudo, desperte a atenção de estudantes, acadêmicos e técnicos acerca da importância do tema, criando condições para a realização de novas pesquisas.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Regulação

3.1.1 Monopólio natural, ambiente regulatório e saneamento

Na literatura econômica, monopólio é definido como uma estrutura econômica em que um único fornecedor entrega produtos ou serviços em um mercado com fortes barreiras a novos entrantes. Considerando que não há substitutos próximos para os produtos ou serviços do monopolista, sua curva de demanda tem uma grande inclinação negativa e é menos elástica do que demandas comparáveis em que há substitutos. A estrutura econômica do monopólio pode ser tida como o oposto da concorrência perfeita.

O poder de monopólio também pode surgir por conta das economias de escala em uma grande faixa de produção. Nessa situação, o monopolista terá custos médios declinantes no longo prazo. Torna-se economicamente vantajoso haver somente um fornecedor do produto ou serviço pois ele pode oferecer o produto a um preço mais baixo do que um grupo de concorrentes.

As economias de escala, contudo, podem gerar ineficiências dos monopolistas e preços cada vez maiores, sem justificativa. Por isso, existe a necessidade de alguma intervenção estatal traduzida em forma de regulação. Turolla (1999) argumenta que a regulação acontece por conta da existência de falhas de mercado características do monopólio natural. Em contrapartida, a competição em um setor produtivo reduz abruptamente a imprescindibilidade de regulação, já que as falhas do mercado livre são menores do que as falhas de se regular aquele setor.

Viscusi e Vernon *apud* Turolla (1999) relatam que há inúmeros argumentos para a existência de regulação baseados em falhas de mercado, contudo, o mais importante e aceito é de monopólio natural. Inclusive, a ideia de regulação é estreitamente associada aos setores com algum grau de monopólio natural.

O saneamento básico, assim como outros setores da infraestrutura, de acordo com Turolla (1999) e Ohira (2005), caracteriza-se pela presença de elevados custos fixos intensivos em capital, de longo prazo, como, por exemplo, construção e manutenção de estações de tratamento de água e esgoto, de reservatórios e de redes de distribuição e coleta de esgoto, além de custos variáveis incrementais, mais relacionados ao curto prazo, como, por exemplo, insumos para tratamento de água e esgoto e energia elétrica.

Nesta situação específica, Ohira (2005) esclarece que os custos fixos intensivos em capital são maiores do que os custos variáveis incrementais e, assim, a soma de vetores de produção relevantes torna o custo médio unitário declinante, ou seja, com o aumento em um dado nível de oferta de produção há a diminuição do custo médio ao se produzir uma unidade qualquer.

Empresas que operam em setores regulados são monopólios naturais, sugerindo que há uma tendência de surgir um único fornecedor em um certo mercado, de acordo com McGuigan, Moyer e Harris (2004). Nessa situação, a implementação da regulação representa um reconhecimento daquela tendência. A presença de um único fornecedor é sancionada e a supervisão regulamentar visa garantir que o monopolista não se comporte de modo característico de um monopolista não regulado, que, via de regra, tende a restringir a produção e a cobrar preços elevados por seus produtos ou serviços.

Os monopólios naturais, via de regra, são muito regulados pelos agentes reguladores com o objetivo de restringir os lucros do monopolista. Setores de infraestrutura, ligados à prestação de serviços públicos, como energia elétrica, gás natural, e saneamento básico, entre outros, apresentam argumentos para o monopólio natural e para a existência de um único fornecedor em um dado mercado.

Braeutigam *apud* Ohira (2005) defende que o monopólio natural ocorre quando com um certo nível tecnológico da indústria ou do serviço e com um produto único, o consumidor final é melhor atendido por uma única empresa que opera a um custo mínimo ou receita líquida máxima. Nesta situação, com o aumento da produção há o declínio do custo médio e, logo, um único fornecedor que atenda todo o mercado apresenta custos médios menores do que outros fornecedores concorrentes entrantes. Em suma, no monopólio natural, a presença de uma única empresa gera economias de escala maiores e apresenta custo unitário menor comparativamente com a hipótese de haver duas ou mais empresas. De outro modo, Braumol e Willig *apud* Ohira (2005) apontam que se o produto for único e existir economia de escala há um monopólio natural, situação em que a existência de um único produtor apresentará maior eficiência econômica do que a existência de diversos produtores.

Posner *apud* Margulies (2018) explica que o termo monopólio natural não se relaciona ao número de fornecedores em um mercado, mas à relação entre oferta e demanda para um produto ou serviço. Segundo o autor, se toda demanda dentro de um

certo mercado puder ser satisfeita a menor custo por uma única empresa, esse mercado é um monopólio natural, independentemente do número real de empresas presentes.

O monopólio natural trabalha na condição de que conforme todos os insumos aumentam uma certa porcentagem, diminui o custo total médio de uma unidade do produto. Logo, o custo unitário de longo prazo do produto diminui em toda a faixa dos níveis de produção.

Segundo Braeutigam *apud* Ohira (2005), um setor que tenha características de monopólio natural apresenta argumentos econômicos para sua regulação. Para Randall *apud* Ohira (2005), muitos serviços providos pelo Estado apresentam características de monopólio natural. O papel do governo, ou do agente regulador, é afastar a ação dos monopolistas em direção aos lucros excessivos, à restrição de entrega dos serviços ou produtos na quantidade demandada pela sociedade e à piora da qualidade dos serviços ou produtos entregues.

De maneira generalista, os agentes reguladores controlam a entrada de novos fornecedores nos setores regulados, fixam os preços que os consumidores devem pagar pelos produtos ou serviços e monitoram a qualidade dos serviços prestados. Em alguns dos setores regulados, a admissão de novos entrantes no mercado atual e a ampliação dos serviços dos fornecedores já existentes em novos mercados é questão definitiva.

Aqui está uma das sustentações para a defesa da necessidade de controles visando à garantia de um desempenho satisfatório e de um preço justo. Segundo Posner *apud* Margulies (2018), tais controles são verificados por meio da regulação sobre lucros e tarifas e sobre a qualidade dos serviços prestados.

A regulação é entendida como a atuação do Estado na ordem econômico-social com o objetivo de proteger o interesse público. A partir de uma boa regulação, Galvão Jr. e Paganini *apud* Margulies (2018) advogam que a autoridade estatal passa a ganhar contornos de orientação e mediação de conflitos e interesses dos envolvidos, sem necessariamente fazer uso de seu poder de coerção.

Torna-se importante mencionar que o monopólio natural não é definitivo em um setor de serviços públicos, uma vez que pode haver um processo faseado, segundo Shepherd *apud* Turolla (1999): (1) início: invenção do sistema, em geral protegido por uma patente; (2) crescimento rápido: sistema criado cresce rapidamente, em geral em substituição a outro serviço, mais antigo; economias de escala são intensas nesta fase; (3) maturidade: sistema cresce e se torna completo dos pontos de vista tecnológico e de saturação de mercado; economias de escala são cada vez menos intensas nesta fase; (4)

reversão: setor é revertido à situação competitiva, perdendo características de monopólio natural.

Conforme advoga Turolla (1999), há uma grande dificuldade de superação da fase (4) no setor do saneamento básico, isto porque, as principais etapas dos serviços de produção, transporte e distribuição, têm permanecido com características fortes de monopólio natural. A primeira característica do setor de saneamento é que na produção de água bruta a concorrência é limitada pela restrição de mercados que possuem condições geográficas e climatológicas apropriadas. A água bruta requer controles estreitos para garantia da qualidade do suprimento, o que faz com que a presença de vários ofertantes crie custos de transação importantes. Ademais, os custos de transporte são elevados, contribuindo para a restrição à concorrência. A segunda característica é o emprego intensivo de capital com elevado grau de especificidade, o que gera a redução do valor de revenda dos ativos após a sua construção ou aquisição. A terceira característica é que a qualidade da água, em termos químicos e biológicos, é de difícil mensuração por parte dos consumidores.

Alguns setores de serviços públicos, como energia elétrica, gás natural, água e telefonia são considerados estrategicamente importantes e, por isso, supõe o poder do Estado para impor uma estrutura planejada à economia e ao mesmo tempo proteger o interesse público contra interesses privados. Conflitos de interesse e falhas de mercado tornam imprescindível a criação de instituições destinadas ao estabelecimento de um equilíbrio de interesses e à superação daquelas falhas. Assim, visando o interesse público e o bom funcionamento do próprio mercado, existe a figura da regulação setorial.

Do ponto de vista econômico, pesquisadores, tais como Pardina, Rapti e Groom *apud* Pereira (2011) consideram que a regulação de serviços públicos tem por base assegurar quatro objetivos:

- (1) Sustentabilidade econômico-financeira: as tarifas devem gerar receitas suficientes para que uma empresa cubra os custos da prestação dos serviços;
- (2) Eficiência de alocação: as tarifas devem estabelecer uma correspondência com os custos marginais;
- (3) Eficiência produtiva: maximização dos custos ou maximização da produção, para determinada quantidade;
- (4) Eficiência distributiva ou equidade: as tarifas devem estar em relação com a capacidade de pagamento dos consumidores.

Em função da estrutura de redes, investimentos vultosos, especificidade dos ativos, custos irrecuperáveis, longo prazo para o retorno dos investimentos e serviços de alta demanda inelásticos aos preços para um nível básico de serviços, Madeira (2010) argumenta que empresas do setor de saneamento encaram conflitos produtos-consumidor que podem interferir no posicionamento das curvas de oferta e de demanda. Diferentemente de outros setores, no saneamento, se o sistema de preços estruturar as decisões, falhas de mercado acontecerão e tornarão a alocação ineficiente, podendo gerar, entre outros, a cobrança de altas tarifas que podem não inibir o acesso de consumidores a um direito fundamental.

A Lei Federal nº 11.445/2007 foi estabelecida com a finalidade de determinar diretrizes e nortear a política federal para o saneamento básico, compreendendo várias disposições sobre princípios fundamentais, exercício da titularidade, prestação regionalizada do serviço, planejamento, regulação, aspectos econômicos e sociais, aspectos técnicos e participação de órgãos colegiados no controle social.

Turolla, Ohira e Lima *apud* Pereira (2011) defendem que a regulação do saneamento é fundamental e deve ser inserida em um contexto mais amplo, em função da própria natureza do serviço, que envolve aspectos sociais, ambientais, sanitários e urbanos. Do ponto de vista econômico, o setor responde pelas condições em que são identificadas falhas de mercado e a necessidade de equilíbrio ou sustentabilidade, bem como a busca por investimentos, pela eficiência nas atividades do operador e por uma política tarifária adequada as condições dos consumidores. Fica evidente, a partir da Lei Federal nº 11.445/2007, que a atividade regulatória do saneamento deve ser empreendida por agente independente.

1.1.1 Processo regulatório-tarifário e contabilidade regulatória

O processo de fixação das tarifas a serem cobradas por um monopolista regulado ocorre em duas etapas, segundo McGuigan, Moyer e Harris (2004). A primeira etapa consiste do cálculo da receita total que o monopolista poderá cobrar em um período, sendo que a soma é denominada de nível da tarifa. A segunda etapa propõe que os preços a serem cobrados dos diversos consumidores sejam determinados para produzir a receita almejada, sendo que o conjunto de preços resultante é denominado estrutura da tarifa.

O cálculo da receita total necessária do monopolista regulado ocorre por meio da expressão:

$$R = C + (V - D)k,$$

Onde R é a receita total necessária; C é a totalidade dos custos operacionais, incluindo impostos; V é o valor bruto dos ativos do monopolista; D é a depreciação acumulada dos ativos; e k é a taxa de retorno dos ativos; $V - D$ é a base da tarifa do monopolista. Portanto, a partir da fórmula, McGuigan, Moyer e Harris (2004) sugerem que a determinação da receita de um monopolista pode ser diferenciada em três estágios:

- (i) Custos operacionais: os custos operacionais que as empresas reguladas podem recuperar são as despesas operacionais, a depreciação e os impostos. Os agentes reguladores devem examinar os custos operacionais a fim de garantir que os consumidores não sejam penalizados por preços mais elevados. Se os agentes reguladores excluem certas despesas dos custos operacionais, o nível de receita diminuirá, resultando em lucros menores;
- (ii) Base da tarifa: a base da tarifa consiste dos ativos, depreciados, que a empresa adquire para que possa prestar os serviços aos consumidores. A empresa pode cobrar tarifas que propiciem uma taxa de retorno adequada sobre o investimento necessário na aquisição daqueles ativos. A aplicação de tarifas menores significa confisco dos ativos da empresa;
- (iii) Taxa de retorno: a taxa de retorno expõe a necessidade de remuneração do capital investido.

A regulação econômica de preços pode ser feita de duas maneiras principais, com pequenas variações, conforme apontado por Melo e Turolla (2013)¹:

- (a) Regulação por contrato. Define previamente as principais regras que regerão o contrato, estabelecendo a tarifa necessária para cobrir os custos previstos e remunerar e amortizar adequadamente o capital a ser investido.
- (b) Regulação discricionária. Os preços regulados são alinhados aos custos eficientes de prestação do serviço ao longo do tempo. A regulação discricionária divide-se em:

¹ As vantagens e desvantagens de cada modelo de regulação econômica estão tipificadas em MELO, B. A. C.; TUROLLA, F. A. Modelos de Regulação Tarifária e a Lei 11.445/2007: as alternativas possíveis. In: GALVÃO JR., A. C.; MONTEIRO, M. A. P.; MELO, A. J. M. Regulação do saneamento básico. Barueri/São Paulo: Manole, 2013.

- (i) Regulação pelo preço ou regulação por incentivos. Desvincula as tarifas dos custos do prestador e, por meio de mecanismos de incentivo que permitem apropriação de excedente de lucro, estimula a eficiência operacional;
- (ii) Regulação pelo custo ou regulação por taxa de retorno. Define as tarifas com base nos custos do prestador e, assim, garante a recuperação de custos e uma remuneração justa.

Do ponto de vista tarifário e de contabilidade regulatória, o art. 23 da Lei Federal nº 11.445/2007 aponta para aspectos de: (a) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos para sua fixação, reajuste e revisão; (b) medição, faturamento e cobrança de serviços; (c) monitoramento dos custos; (d) avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados; (e) planos de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; e (f) subsídios tarifários e não tarifários. Os temas de processo tarifário e de informação contábil não podem ser desvinculados dos objetivos das práticas da modicidade tarifária, da eficiência e da informação contábil como subsídio para a sustentabilidade econômica e financeira setorial.

O art. 29 da Lei Federal nº 11.445/2007 considera que a cobrança de tarifas e de outros preços, decorrentes da prestação de serviços públicos, será estabelecida com a finalidade de garantir a sustentabilidade econômico-financeira do segmento. Nesse sentido, para Turolla *apud* Pereira (2011), a tarifa é o instrumento formal de negociação à disposição dos agentes reguladores para a obtenção de eficiência no uso dos recursos e de outros objetivos. Além disso, ela é um elemento-chave para a garantia de retorno sobre os investimentos e para a acessibilidade dos consumidores aos serviços públicos.

O art. 23 da Lei Federal nº 11.445/2007 fundamentou diretrizes para a instituição da política tarifária, buscando equilibrar o incentivo dos serviços dos operadores e o interesse público, por meio da modicidade tarifária. A legislação destacou uma preocupação social, na medida em que os níveis tarifários devem refletir a prioridade no atendimento de funções essenciais à saúde pública e ao acesso aos serviços. A lei considerou aspectos sobre a geração de recursos necessários para investimentos, sendo que tais recursos objetivariam o atendimento à ampliação e à melhoria dos serviços. Finalmente, a legislação destacou aspectos operacionais das empresas reguladas, na medida em que as tarifas devem cobrir os custos incorridos na prestação dos serviços, em

regime eficiente, guardando remuneração adequada ao capital investido e ao estímulo na utilização de novas tecnologias.

O ajuste de tarifas consiste do principal instrumento à disposição dos agentes reguladores para a busca da eficiência no uso dos recursos e para permitir o alcance de outros objetivos da regulação, como a universalização e a qualidade dos serviços. O modelo tarifário pode ser determinante para induzir comportamentos desejáveis de prestadores e usuários. Segundo Melo e Turolla (2013), dois instrumentos formais de acompanhamento e controle destacam-se para garantir o regime tarifário adotado no setor: o reajuste tarifário e a revisão tarifária.

O reajuste tarifário, para Melo e Turolla (2013), corresponde à previsão contratual de atualização monetária da estrutura de receitas ante a evolução dos custos. De acordo com Freitas e Barbosa *apud* Pereira (2011), o problema reside em encontrar os índices mais adequados para a correção das tarifas, pois as alterações devem representar as variações de preços ocorridas em um dado período.

A revisão tarifária, para Melo e Turolla (2013), corrige desvios do reajuste tarifário, quando este é baseado em índice que não reflete a variação dos custos de insumos a que o prestador dos serviços esteve sujeito no período. Corresponde a um estudo aprofundado de receitas, custos, ativos e passivos, em regime eficiente, para a definição de uma estrutura tarifária que assegure os objetivos de regulação como a sustentabilidade econômico-financeira. A avaliação da base de ativos do prestador de serviços está inserida neste contexto. Portanto, a revisão tarifária pretende realizar as condições da prestação de serviços e pode ocorrer de maneira ordinária (periódica) ou extraordinária.

Na situação de auxiliar o controle das atividades delegadas pelo Poder Público e de reduzir a assimetria de informações entre o regulado e o agente regulador, surge a contabilidade regulatória.

A literatura contábil defende que a contabilidade regulatória faz uso dos mesmos princípios da contabilidade societária, contudo, almeja nivelar as práticas contábeis adotadas pelos operadores às necessidades da regulação. Tal nivelamento tem o propósito de permitir e fortalecer o controle de aspectos da sustentabilidade e da eficiência dos operadores, além de dar maior credibilidade à informação contábil.

Para Vasconcelos e Souza *apud* Pereira (2011), a contabilidade regulatória apresenta um conjunto de regras de apresentação de informações que permitem uma atribuição dos custos, receitas, ativos e passivos dos operadores de forma a facilitar o

controle dos objetivos da regulação. De maneira geral, as orientações relacionadas com o quadro regulador estão assim elencadas: (a) monitoramento do desempenho dos operadores, em contrapartida aos pressupostos do controle de preços; (b) detecção de comportamentos anti-concorrenciais; (c) acompanhamento da saúde financeira do operador; e (d) definição de preços.

O controle e a valoração dos ativos vinculados aos serviços objeto de delegação, no âmbito da contabilidade regulatória, exigem registro auxiliar à contabilidade societária, à medida que a primeira está fundamentada em registros no ativo imobilizado com depreciação pela vida útil, ao passo que a segunda é caracterizada pela prevalência de registros no ativo intangível ou ativo financeiro e amortização pelo prazo contratual. Essa informação, segundo Gabarrone e Ferreira (2013), visa garantir ao agente regulador em caso de registro e valoração dos ativos relativos ao serviço delegado e no monitoramento e controle da delegação para acompanhamento da depreciação dos bens pela vida útil, decorrentes da necessidade regulatória de localizar, identificar e valorar o bem, seja para a definição das tarifas, seja para a viabilização da expansão dos serviços.

A publicação da Lei Federal nº 11.638/2007, que alterou e revogou alguns dispositivos da Lei nº 6.404/1976, visa assegurar que as normas contábeis sejam elaboradas em consonância com os padrões internacionais de contabilidade adotados nos mercados de valores imobiliários. Dentre as mudanças trazidas pela lei, cabe destaque à contabilização dos ativos das empresas concessionárias de serviços públicos, com o registro dos ativos, anteriormente contabilizados no imobilizados, no grupo ativos intangíveis ou ativos financeiros. Como resultado, o reconhecimento contábil da perda de tais ativos, antes na forma de depreciação, passou a ser realizado sob a forma de amortização dos ativos.

Conforme Norma de Referência da Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, na contabilidade regulatória são apresentados os elementos norteadores do procedimento contábil: (i) o controle patrimonial, de contas a receber e de empréstimos e financiamentos; (ii) a informação contábil de receitas, custos e despesas para os objetivos da regulação; e (iii) a adequação das normas de regulação à legislação societária brasileira. Para fins deste trabalho, os itens (ii) e (iii) não serão tratados. Em relação ao item (i), o controle patrimonial é essencial para garantir a avaliação dos ativos, da depreciação acumulada, da apuração do custo de capital e das movimentações físicas dos ativos operacionais.

3.2 Ativos

3.2.1 Ativos e ativos imobilizados

As empresas em geral realizam investimentos de ordem física, como equipamentos, máquinas, estoques, veículos, terrenos, entre outros bens que são necessários ao desenvolvimento de suas operações. A contabilidade, invariavelmente, registra esses investimentos no grupo de ativos, que podem ser: (i) correntes, quando rapidamente conversíveis em expressão monetária; e (ii) não correntes, quando se destinam à manutenção da atividade da empresa e não serão convertidos em expressão monetária ou, ao menos, não se destinam a tal fim.

Canning *apud* Hendriksen e Van Breda (1999) defende que ativo é qualquer serviço futuro, em termos monetários, ou qualquer serviço futuro em moeda, cujos direitos pertencem a uma pessoa ou a um conjunto delas, e que tal serviço é um ativo somente para tal pessoa ou conjunto de pessoas que o usufrui.

Iudícibus (2004) define ativos como “recursos controlados por uma entidade, capazes de gerar, mediata ou imediatamente, fluxos de caixa”. Tais recursos serão transformados em entradas líquidas de caixa ou em econômicas de saídas líquidas de caixa, tornando-se, portanto, um ativo disponível para novos investimentos na empresa.

Segundo Hendriksen e Van Breda (1999), dentre as características dos ativos, tem-se:

- Incorporam um benefício futuro provável que envolve a capacidade, isoladamente ou em combinação com outros ativos, de contribuir para a geração de futuras entradas líquidas de caixa;
- Uma certa empresa pode obter o benefício de controlar o acesso de outras empresas a esse benefício;
- A transação ou o evento originando o direito da entidade ao benefício, ou seu controle sobre o mesmo, já terá ocorrido. (HENDRIKSEN e VAN BREDA, 1999, p. 285)

Em complemento, Iudícibus (2004) apresenta outras características dos ativos:

- O ativo deve ser considerado modernamente, em primeiro lugar, quanto à sua controlabilidade por parte da empresa, subsidiariamente quando à sua propriedade e posse;
- Precisa estar incluído no ativo, em seu bojo, algum direito específico a benefícios futuros ou, em sentido mais amplo, o elemento precisa apresentar uma potencialidade de serviços futuros para a entidade;

- O direito precisa ser exclusivo da empresa. (IUDÍCIBUS, 2004, p. 139).

O art. 178 da Lei Federal nº 6.404/1976, alterado pela Lei Federal nº 11.941/2009, classifica os ativos em circulante e não circulante, sendo que este último está dividido em ativo realizável a longo prazo, investimentos, imobilizado e intangível. No ativo circulante estão agrupadas as contas que são ou serão convertidas em dinheiro no curto prazo, como caixa, bancos, títulos a receber e estoques. No ativo não circulante estão agrupadas as contas que representam direitos a receber, com menor liquidez, bem como as contas que raramente serão convertidas em dinheiro, pois, geralmente, não são destinadas à venda, mas são utilizados na operação da empresa.

Na composição patrimonial das empresas, via de regra, o valor mais expressivo é o ativo imobilizado, que agrega os bens tangíveis, aqueles que representam a estrutura física da empresa, como equipamentos, móveis, terrenos etc, e os bens intangíveis, aqueles que não existem fisicamente, como marcas e patentes.

A Lei Federal nº 6404/1976, em seu art. 179, alterado pela Lei Federal nº 11.638/2007, conceitua os ativos imobilizados como “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”. O Pronunciamento Técnico nº 27 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), por sua vez, estabelece que ativo imobilizado é item tangível que: (a) é mantido para uso na produção ou fornecimento de mercadorias e serviços, para aluguel a outros, ou para fins administrativos; (b) se espera utilizar por mais de um período.

Iudícibus (2004) caracteriza um ativo imobilizado como um bem que deve ser utilizado nas operações cotidianas da empresa e que o seu ciclo de capacidade seja superior a um ciclo operacional, ou seja, que apresente longa duração. Marion *apud* Schvirck (2006) defende que três características são necessárias a um ativo imobilizado: (i) ter natureza relativamente permanente; (ii) ser utilizado na operação dos negócios; e (iii) não se destinar à venda.

O custo de um elemento de ativo imobilizado deve ser reconhecido como ativo se for provável que futuros benefícios econômicos associados ao item fluirão para a entidade e, bem assim, se o custo do item puder ser mensurado confiavelmente. Atendidas estas exigências, determina o CPC 27 que o elemento haverá de ser mensurado com base em seu custo, que compreende:

- (a) Seu preço de aquisição, acrescido de impostos de importação e impostos não recuperáveis sobre a compra, depois de deduzidos os descontos comerciais e abatimentos;
- (b) Quaisquer custos diretamente atribuíveis para colocar o ativo no local e condição necessárias à sua operação;
- (c) A estimativa inicial dos custos de desmontagem e remoção do ativo e de restauração do local (sítio) no qual este está localizado.

3.2.2 Ativos regulatórios

3.2.2.1 Base de Remuneração Regulatória

A Base de Remuneração Regulatória – BRR é uma metodologia para avaliação e cálculo do valor que garante a remuneração por tarifas da empresa regulada, operando em regime de eficiência, a partir dos custos diretos e indiretos para a prestação dos serviços, dos investimentos prudentes e necessários, e do capital de giro necessário para financiar a continuidade da empresa. É, portanto, o ponto de partida para o cálculo da remuneração do capital investido pelo operador.

Segundo Andrade (2015), de maneira simplificada, a primeira etapa da BRR é a apuração de todos os ativos da empresa regulada. Em seguida, há a valoração daqueles ativos. E, finalmente, é aplicado o Índice de Aproveitamento - IA, com base no conceito de investimentos prudentes, isto é, apenas os ativos que expressam sua efetiva utilização nas atividades do operador, uma vez que somente tais investimentos devem compor a BRR. Isto significa dizer que o consumidor somente deve pagar pelos custos dos investimentos pertinentes e em efetivo funcionamento para a prestação dos serviços de saneamento básico. Os ativos totalmente depreciados e ainda em operação foram pagos pelo consumidor durante a vida útil econômica estipulada pelo agente regulador.

3.2.2.2 Metodologias de avaliação de ativos

A avaliação de ativos regulatórios é parte integrante de inúmeros regimes de regulação tarifária.

Inicialmente, há que se mencionar que para Greenwald *apud* Bragança e Camacho (2007), não há método de avaliação de ativos regulatórios que seja justo no sentido de que os preços regulados igualem o valor de mercado da empresa de infraestrutura à sua base de ativos regulatórios.

A eficiência dos mecanismos de revisão tarifária recai sobre a escolha da metodologia de avaliação da base de ativos, segundo Bragança e Camacho (2007). De maneira geral, a avaliação de ativos engloba a avaliação da base de ativos existentes e a avaliação de ativos no futuro.

O primeiro passo da análise das metodologias de avaliação de ativos regulatórios consiste logicamente na definição de critérios objetivos que qualifiquem cada metodologia. Por exemplo, Lally *apud* Bragança e Camacho (2007) sugere uma série de critérios gerais de análise, previstos no Quadro 1.

Quadro 1. Critérios de análise das metodologias de avaliação de ativos regulatórios

	Critérios	Interpretação
Teoria Econômica	Coerência	A avaliação deve produzir resultados coerentes com a teoria econômica
	Eficiência	O método de avaliação deve atingir resultados eficientes (eficiência alocativa, produtiva e dinâmica)
	Divisão dos ganhos de eficiência	Valores dos ativos devem refletir tanto mudanças tecnológicas quanto mudanças nas práticas gerenciais
	Limite a lucros excessivos	O método de avaliação, em conjunção com outros mecanismos de transparência, deve facilitar a identificação de lucros excessivos
	Remuneração adequada do capital	A metodologia deve garantir que o custo de capital da firma seja recuperado
	Alocação de riscos de investimentos	A metodologia de avaliação deve alocar apropriadamente os riscos (tais como inflação, demanda, tecnologia e erros de mensuração) aos agentes mais aptos a gerenciar cada um destes riscos
Governança	Transparência	Transparência consiste na habilidade de replicar a metodologia de avaliação e reproduzir os valores gerados na avaliação original. Em geral, métodos mais prescritivos são mais transparentes, pois conferem menos espaços para discricionariedade e interpretação
	Tratabilidade	Os métodos de avaliação devem ser facilmente aplicados por profissionais de avaliação, dados os recursos e informações disponíveis, minimizando a necessidade de recorrer ao regulador
	Consistência	O método de avaliação deve garantir o uso de informações consistentes
	Estabilidade	O método de avaliação deve reduzir percepções de risco regulatório e encorajar o investimento

Fonte: Lally *apud* Bragança e Camacho (2007).

A literatura contábil apresenta diversas formas para a mensuração de ativos, gerando informações diferentes. A definição do método de mensuração deve ter em vista quais os objetivos da informação decorrente da contabilidade.

Hendriksen e Van Breda (1999) definem o processo de mensuração de ativos como a atribuição de valores monetários significativos a objetos, como contas a receber, instalações e equipamentos, ou eventos, como vendas de produtos e serviços e pagamentos de dividendos, associados a uma empresa. Já o Comitê de Conceitos e Padrões da *American Accounting Association apud* Iudícibus (2004) propõe que a medida de valor de um ativo é a somatória dos preços futuros de mercado dos fluxos de serviços a serem obtidos, descontados pela probabilidade de ocorrência e pelo fator juro, a seus valores atuais.

Hendriksen e Van Breda (1999) apresentam as medidas de entrada como os custos de aquisição de ativos em mercados organizados, sendo que tais custos podem ser obtidos de mercados passados, correntes ou futuros. Os mesmos autores apresentam as medidas de saída como os valores de venda de ativos em mercados organizados, sendo que tais valores podem ser obtidos de mercados passados, correntes ou futuros.

O registro dos itens patrimoniais pelos seus valores de entrada, isto é, ao custo de aquisição é a prática mais verificada na contabilidade. Neste sentido, Iudícibus (2004) defende que os valores de entrada são mais adequados do que os de saída para a avaliação do ativo, seja porque podem representar o valor máximo para a empresa, seja porque em algumas ocasiões não há um mercado para valores de venda. Segundo ele, os valores de entrada são mais objetivos e, em teoria, não permitem o reconhecimento da receita antes da sua realização.

Alguns dos métodos de avaliação de ativos pelos valores de entrada são: custo histórico ou original; custo corrente ou de reposição; custo histórico corrigido; e custo corrente ou de reposição corrigido.

O custo histórico ou original é o registro contábil pelo valor de ocorrência de determinado evento com o ambiente externo à empresa. Hendriksen e Van Breda (1999) definem o custo histórico como o preço agregado pago pela empresa para comprar a propriedade e a utilização de um ativo, incluindo todos os pagamentos necessários para colocar o ativo no local e nas condições que permitam prestar serviços na produção. A principal razão da utilização do custo histórico é sua objetividade, pois é um valor verificável. Hendriksen e Van Breda (1999) defendem que o custo histórico é o preço de uma transação realizada e combinada entre o comprador e o vendedor em um mercado

livre. A principal desvantagem do custo histórico, de acordo com Hendriksen e Van Breda (1999) e com Iudícibus (2004), é que o valor do ativo para a empresa pode variar ao longo do tempo, e com essa variação monetária e de benefícios futuros que o ativo pode gerar, o valor histórico, ao cabo de longos períodos, pode não ter significado como medida da quantidade de recursos monetários disponíveis à empresa, isto é, torna-se uma informação de pouca utilidade.

O custo corrente ou de reposição é o registro contábil pelo valor que a empresa gastaria para repor o ativo no seu patrimônio. Hendriksen e Van Breda (1999) definem o custo corrente como o preço de troca que seria exigido hoje para obter o mesmo ativo ou um ativo equivalente. Iudícibus (2004) defende que o ativo equivalente não é igual ao ativo original pois o preço de mercado tido como base para a avaliação do custo corrente do ativo da empresa raramente terá a mesma vida útil e a mesma capacidade de geração de benefícios do que o ativo que está na empresa. O mesmo autor propõe que, em que pese a dificuldade na definição do custo corrente, ele tem a vantagem de ser uma medida que aumenta o poder preditivo do balanço patrimonial, melhor traça um comparativo entre receita e despesa e representa uma aproximação do valor da empresa.

O custo histórico corrigido é o custo histórico ajustado para reconhecer os efeitos da variação do poder aquisitivo da moeda – inflação ou deflação -, ganhando em utilidade de informação e sem perda de objetividade no registro. Este método apresenta a vantagem da atualização monetária, propiciando a comparabilidade das demonstrações contábeis com diferentes datas-base, uma vez que estarão alinhadas a uma mesma data.

O custo corrente ou de reposição corrigido é o registro dos ativos ao seu valor de mercado, ou seja, é o custo corrente ou de reposição ajustado pela variação do poder aquisitivo da moeda – inflação ou deflação. Segundo Iudícibus (2004), este método de avaliação de ativos é o mais completo pois combina as vantagens do custo corrente ou de reposição com as do custo histórico corrigido. Para Gabarrone e Ferreira (2013), o custo corrente ou de reposição corrigido é mais adequado do que o custo histórico corrigido na avaliação de ativos do setor público. A desvantagem, porém, de acordo com os autores, ocorre nos casos de ativos cujos custos de substituição são vagos, exigindo estimativa significativa em relação à identificação do melhor substituto disponível, sobretudo quando da avaliação de ativos pouco comuns.

Andrade (2015), acrescenta ainda, como desdobramentos do custo corrente ou de reposição corrigido, dois métodos: o custo de reposição otimizado e depreciado e o valor novo de reposição.

O custo de reposição otimizado e depreciado envolve o custo atual de reposição de um ativo equivalente moderno, com a suposição de que serão substituídos por ativos mais eficientes. Tal método, segundo Andrade (2015), pode fazer com que a empresa receba tarifas como se a infraestrutura fosse nova, eficiente e a preços de hoje, quando, na realidade, os ativos são antigos e com vida útil econômica de longa duração. Isto posto, o consumidor financiaria um investimento realizado tempos atrás como se ele estivesse em construção no tempo presente, ou seja, o desempenho atual é mensurado com base em investimentos estimados para o futuro e não em investimentos passados.

O valor novo de reposição estabelece o preço de reposição de cada ativo, tendo como base uma empresa referência, considerando o valor do bem novo, idêntico ou similar ao avaliado, obtido a partir do banco de preços do operador ou do banco de preços referenciais.

As vantagens e desvantagens do custo histórico corrigido e do custo de reposição são apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2. Vantagens e desvantagens do custo histórico corrigido e do custo de reposição

	Custo histórico corrigido	Custo de reposição
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Preserva o valor do ativo; - Recupera o investimento e a taxa anteriormente acordada; - Passível de auditoria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ativos próximos ao valor econômico.
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Superestimado quando há significativo avanço tecnológico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mais subjetivo e menos transparente; - Dificuldade de encontrar ativos iguais ou similares; - Dependente de fatos futuros; - Possibilidade de recebimento do excedente, para além do capital investido, que não é apropriado como lucro.

Fonte: Andrade (2015).

Importante destacar, conforme menciona Andrade (2015), que quando o custo de reposição é menor do que o custo histórico corrigido, o consumidor beneficia-se com tarifas baixas e o investidor não recupera o capital investido. Quando o custo de reposição é maior do que o custo histórico corrigido, o investidor recebe um excedente de remuneração pelo capital investido e o consumidor tem tarifas altas, pagando por um ativo que será utilizado futuramente.

O registro dos itens patrimoniais pelos seus valores de saída é a mensuração do que é possível receber por um ativo quando de sua negociação. Hendriksen e Van Breda

(1999) argumentam que os valores de saída são o volume de caixa ou de algum instrumento de pagamento, recebido quando um ativo ou serviço deixa a empresa por meio de troca ou conversão.

Os valores de saída são mais subjetivos, do ponto de vista contábil, e menos práticos quando comparados aos valores de entrada. Alguns dos métodos de avaliação de ativos pelos valores de saída são: valor realizável líquido; equivalentes correntes de caixa; e valor de liquidação.

O valor realizável líquido é o registro do valor corrente de venda do ativo, deduzidos dele todos os custos e despesas necessários para a conclusão do processo de venda. O método dos equivalentes correntes de caixa, de acordo com Hendriksen e Van Breda (1999) e Iudícibus (2004), exprime o total monetário que poderia ser obtido, na condição da venda dos ativos sob condições de liquidação ordenada, medindo os ativos da empresa ao valor de mercado de ativos de natureza e condições semelhantes. O valor de liquidação é aquele que pressupõe a descontinuidade do empreendimento. Hendriksen e Van Breda (1999) e Iudícibus (2004) alegam que os valores de liquidação indicam uma venda forçada com preços extremamente reduzidos.

Portanto, a mensuração dos ativos é de desafiadora definição na teoria contábil, uma vez que, para cada situação é possível a aplicação de mais de um método e a escolha deve ser feita considerando o tipo de informação que se quer gerar. Do ponto de vista prático, no setor de saneamento, isto significa dizer que o agente regulador, quando da escolha da metodologia, deve ter consciência dos seus objetivos e das características de cada método, visando produzir a informação mais robusta possível conforme sua necessidade.

Os ativos imobilizados estão sujeitos ao processo de desvalorização, desgaste ou obsolescência. Conceitualmente, depreciação, amortização ou exaustão apresentam o mesmo sentido de registrar a alocação de recursos no decorrer da vida útil do ativo. Contudo, na discussão contábil, depreciação não aborda o registro da desvalorização do ativo, isto é, o ajuste do lucro da empresa visando a uma futura reposição do ativo, mas, em realidade, uma distribuição temporal do custo de aquisição do ativo. Já a amortização é a alocação sistemática do valor amortizável de ativo intangível ao longo da sua vida útil.

Neste ponto, Hendriksen e Van Breda (1999) advogam que a depreciação é a alocação de custos ao longo da vida útil do ativo. A depreciação representa a diminuição

da capacidade de geração de benefícios futuros para a empresa e avaliação de tal capacidade é subjetiva, dependendo, inclusive, do método de mensuração do ativo.

O valor contábil de um item do ativo imobilizado, deve ser baixado por ocasião de sua alienação ou quando não há expectativa de benefícios econômicos futuros com a sua utilização ou alienação. Por conseguinte, as baixas dos ativos são geralmente aplicadas para ativos que atingem a totalidade de depreciação ou aqueles que não possuem mais utilidade para a empresa. Como se sabe, as baixas podem ser realizadas por motivos variados, como vendas, doações, descartes etc.

No entanto, nas hipóteses de doação ou descarte, o efeito em valores será obviamente nulo em se tratando de bens totalmente depreciados, ou seja, com valor residual zero. Por outro lado, no caso de venda, o valor resultante deverá ser contabilizado como saldo positivo para a empresa, isto é, ganho.

Iudícibus, Martins, Gelbcke e Santos (2010) enfatizam a necessidade de que sejam mantidos registros individuais para cada unidade de propriedade que compõe os elementos de ativo imobilizado. Segundo o autor:

A manutenção do Registro Individual do bem é essencial para:

- (a) possibilitar a identificação do valor de aquisição e acréscimos posteriores, bem como o valor da respectiva depreciação, exaustão ou amortização, acumulada dos bens baixados;
- (b) prover bases para cálculo e apropriação de despesas de depreciação por centro de custo;
- (c) prover informações para efeito de política de capitalização e substituição, cobertura de seguros etc.;
- (d) manter adequado controle físico e contábil sobre os bens do Ativo Imobilizado (IUDÍCIBUS, MARTINS, GELBCKE e SANTOS, 2010, p. 253).

3.2.3 Gestão e alienação de ativos

3.2.3.1 Gestão de ativos

A *Publicly Available Specification 55 - PAS 55*, segundo o BSI (2008), afirma que é possível identificar cinco tipos de ativos: os físicos, os humanos, os de informação, os financeiros e os intangíveis. Ela define como ativo físico “instalações, máquinas, imóveis, edifícios, veículos ou outros itens que apresentem um valor distinto para a organização”.

A expressão gestão de ativos teve início na área financeira, por intermédio do desenvolvimento de uma abordagem própria aplicada no âmbito de instrumentos financeiros, onde o equilíbrio entre risco e lucro era indispensável.

A PAS 55 (2008) define gestão de ativos como “atividades sistemáticas e coordenadas através das quais a organização efetua uma gestão ótima e sustentável dos ativos e sistemas de ativos, do seu desempenho, risco e custos ao longo do seu ciclo de vida por forma a atingir o plano estratégico proposto”.

De acordo com Carriço *apud* Moreira (2017), a gestão de ativos corresponde ao conjunto de estratégias da organização, das suas atividades e práticas sistemáticas e coordenadas, possibilitando a gestão dos seus ativos de forma racional e de modo a garantir o equilíbrio entre o desempenho, o custo e o risco que lhes estão associados.

Conforme aponta Davies *apud* Roiz (2016), a definição de gestão de ativos é dada por práticas e atividades sistemáticas e coordenadas através das quais uma empresa administra de forma sustentável e ótima os ativos e sistemas de ativos, seu desempenho e os riscos e gastos inerentes aos seus ciclos de vida, objetivando o atingimento do plano estratégico organizacional.

Bhagwan *apud* Moreira (2017) e Roiz (2018) definem a gestão de ativos como o processo integrado de tomada de decisão, planejamento e controle da aquisição, utilidade, condições de operação, idade atual e expectativa de utilização futura, necessidade de manutenção e seus custos, análise das inovações tecnológicas em desenvolvimento, proteção e eliminação de ativos de modo a maximizar o seu potencial de resposta em serviço e benefícios e a minimizar os riscos e os seus custos ao longo do seu ciclo de vida – que compreende quatro fases fundamentais: planejamento (concepção), construção (aquisição), utilização (operação) e desativação (eliminação).

Alegre e Covas (2010) explicam alguns conceitos tangentes ao ciclo de vida dos ativos: (i) vida total de um ativo: período entre a instalação/entrada em funcionamento do ativo e a sua desativação final; (ii) vida útil técnica de um ativo: período após a instalação durante o qual o ativo cumpre a função para o qual foi destinado; (iii) vida útil económica de um ativo: período entre a obtenção e o tempo em que o ativo, ainda que esteja fisicamente capacitado para realizar o serviço, já não constitui a opção de menor custo de forma a satisfazer os requisitos de desempenho pretendidos; e (iv) vida útil contabilística de um ativo: definida pelo período de amortização fiscal.

Neste sentido, para uma melhor gestão de ativos é prudente realizar inventários, compilando toda informação existente, fazendo a classificação, localização, desagregação

e valorização, assim como a avaliação funcional e o custo do ciclo de vida dos ativos. Inclusive, a gestão de ativos deve ser aplicada em todas as etapas do ciclo de vida de todo e qualquer ativo, desde a sua concepção até à respetiva desativação ou desmobilização, de forma a maximizar sua rentabilidade e contribuir para o equilíbrio entre riscos, custos e desempenho.

Segundo a IBM *apud* Coelho (2015), a prática da gestão total do ciclo de vida do ativo (TLAM – *Total Lifecycle Asset Management*) possui uma visão mais ampla de como os ativos são previstos no que se refere à sua operacionalidade, uso, manutenção e finalmente, eliminação. A visão tradicional, muitas vezes ignora certas fases do ciclo de vida do ativo. A estrutura da TLAM, conforme Figura 1, segmenta o ciclo de vida dos ativos: estratégia de ativos, planejamento, avaliação/projetos, criação/aquisição, operação, manutenção, modificação e alienação.

Figura 1. Fases do ciclo de vida dos ativos – Estrutura da TLAM



Fonte: adaptado de Coelho (2015).

3.2.3.2 Alienação de ativos imóveis: conceituação e modalidades

A alienação é o modo pelo qual a Administração transfere, com ou sem remuneração, a propriedade de seus bens, podendo ocorrer de várias formas, desde que protegido o interesse público e atendidos os requisitos do instituto específico e as formalidades e exigências administrativas determinadas pela legislação.

Na literatura do direito administrativo e civil, as modalidades de alienação de bens imóveis públicos são: compra e venda, doação, dação em pagamento, troca ou permuta,

investidura e retrocessão – este rol é não exaustivo: acrescenta-se a ele a concessão de domínio, a legitimação da posse e a incorporação.

A compra e venda, observada pelos artigos 481 ao 532 do Código Civil Brasileiro (CCB), ocorre mediante celebração de contrato de direito privado, por meio do qual um dos contratantes se obriga a transferir o domínio de certo ativo, e o outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro. De acordo com Meirelles (2008), para a alienação dos ativos públicos, tanto imóveis, como móveis, contudo, é necessário que sejam obedecidas certas formalidades: autorização pelo órgão competente, a avaliação prévia feita por perito habilitado e a licitação pública.

A doação, disposta nos artigos 538 a 554 do CCB, é o contrato por meio do qual um doador transfere um bem móvel ou imóvel, do seu patrimônio, ao patrimônio do donatário, que o aceitará – é preciso que para que a doação se complete haja a aceitação do donatário. Observadas as formalidades administrativas, a doação de bem público pode ocorrer, por exemplo, quando a Administração tem intenção de fomentar atividades econômicas.

A dação em pagamento é o instituto de direito privado, previsto nos artigos 356 a 359 do CCB, por meio do qual o credor pode e deve consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida. Mediante a dação em pagamento, a Administração pode, com a observância das formalidades legais, dar ativo público em pagamento de dívida sua com terceiros, o que ocorre com dispensa de licitação. O CCB aponta:

Art. 356. O credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida.

Art. 357. Determinado o preço da coisa dada em pagamento, as relações entre as partes regular-se-ão pelas normas do contrato de compra e venda.

Art. 358. Se for título de crédito a coisa dada em pagamento, a transferência importará em cessão.

Art. 359. Se o credor for evicto da coisa recebida em pagamento, restabelecer-se-á a obrigação primitiva, ficando sem efeito a quitação dada, ressalvados os direitos de terceiros (BRASIL, Código Civil Brasileiro).

A troca ou permuta, regulada pelo art. 533 do CCB, é o contrato pelo qual uma das partes transfere um ativo para a outra parte, ao mesmo tempo que adquire outro ativo, com tais bens substituindo-se reciprocamente nos patrimônios das permutantes. Para que se dê a permuta de bens públicos, Meirelles (2008) destaca a obrigatoriedade de autorização legal e de avaliação prévia, podendo ser feita entre órgãos públicos ou entre um órgão público e um particular.

A investidura, segundo Meirelles (2008), é a venda de uma área pública menor do que o módulo estabelecido em lei, tanto para fins urbanos como rurais, que assim, isolado, ficaria inutilizável. Dá-se, assim, o direito ao proprietário confinante de adquirir, por meio de investidura, aquela área pública, que passara a ser um alongamento do seu terreno.

A incorporação, na visão de Meirelles (2008), ocorre quando a Administração constitui empresa paraestatal, na qual participa com seu patrimônio, o qual se incorpora à nova pessoa jurídica, mediante prévia avaliação e autorização legislativa.

A retrocessão está contemplada na legislação brasileira como a possibilidade de retroceder o imóvel a seu anterior proprietário quando a Administração não der destinação pública à propriedade, sendo que o direito de preferência ou retrocessão, como é conhecido, encontra embasamento legal nos artigos 513 ao 520 do CCB, que declara, entre outros:

Art. 519. Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa;

Art. 520. O direito de preferência não se pode ceder nem passa aos herdeiros. (BRASIL, Código Civil Brasileiro).

4. ESTUDO DE CASO

O estudo de caso tratou do contexto dos ativos e da alienação de imóveis em ambiente regulado no setor de saneamento no estado de São Paulo. Embora diversas empresas estejam presentes naquele setor e naquele território, coube destaque exclusivo à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, e embora haja agentes reguladores pulverizados, coube destaque à Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo.

4.1 Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp², criada pela Lei Estadual nº 119/1973, é uma sociedade de economia mista, por ações e parte integrante da administração indireta do Estado de São Paulo. Atualmente a companhia é vinculada à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente – SIMA do Estado de São Paulo.

O seu capital social é assim distribuído: Governo do Estado de São Paulo, acionista majoritário, com 50,3%, Brasil, Bolsa, Balcão (B3), com 35,7%, e Bolsa de Valores de Nova Iorque, com 14,0%.

O principal objeto social da Companhia é:

A prestação de serviços de saneamento básico com vistas à sua universalização no Estado de São Paulo, compreendendo as atividades de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, além de outras que lhes sejam correlatas, inclusive o planejamento, operação e manutenção de sistemas de produção, armazenamento, conservação e comercialização de energia, para si ou para terceiros e comercialização de serviços, produtos, benefícios e direitos que direta ou indiretamente decorrerem de seus ativos patrimoniais, empreendimentos e atividades, podendo ainda atuar subsidiariamente em qualquer parte do território nacional ou no exterior na prestação dos mesmos serviços (SABESP, Estatuto Social).

² Maiores detalhes estão acessíveis em COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP. Institucional. Disponível em <http://site.sabesp.com.br/site/institucional>.

De acordo com informações da Sabesp, ela responde pelo fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos de mais de 370 municípios – dentre os 645 municípios – do Estado de São Paulo e é considerada uma das maiores empresas de saneamento do mundo em população atendida, com cerca de 28,1 milhões de pessoas abastecidas com água e 24,5 milhões de pessoas com coleta de esgotos.

4.2 Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo

A Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – Arsesp³ é uma autarquia de regime especial, vinculada à Secretaria de Governo do Estado de São Paulo, criada pela Lei Complementar nº 1.025/2007 e regulamentada pelo Decreto nº 52.455/2007, dotada de autonomia financeira, orçamentária, funcional e administrativa, cujos objetivos são a regulação, o controle e a fiscalização de serviços de gás canalizado e de saneamento básico de titularidade estadual, e a fiscalização de serviços e atividades de energia elétrica, de competência da União, ou de saneamento básico, de competência municipal, delegados ao Estado de São Paulo pelos órgãos competentes.

Em relação aos serviços públicos de saneamento básico de titularidade estadual, respeitadas as competências e prerrogativas federais e municipais, a Arsesp responde, entre outros, por cumprir e fazer cumprir as diretrizes da legislação nacional e da legislação estadual; exercer, quando e se aplicáveis, as atribuições legais de poder concedente; e fixar as tarifas e outras formas de contraprestação dos serviços, observadas as diretrizes tarifárias definidas em decreto, bem como proceder a seu reajuste e revisão, tendo por objetivo assegurar tanto o equilíbrio econômico-financeiro da prestação como a modicidade tarifária, por meio de mecanismos que induzam à eficiência dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

No setor de saneamento básico, a Arsesp regula e fiscaliza os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 336 municípios – destes, 333 são operados pela Sabesp – do Estado de São Paulo, por meio de convênios de cooperação.

³ Maiores detalhes estão acessíveis em AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARSESP. Institucional. Disponível em <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/Institucional.aspx>.

4.3 Revisões tarifárias da Sabesp

No setor de saneamento básico, estão registrados no ativo imobilizado, bens como estruturas e equipamentos em pontos para captação de água, tubulações para adução de água bruta, terrenos, estruturas e equipamentos para estações elevatórias de água, estruturas e equipamentos para estações de tratamento de água, tubulações para redes de distribuição de água, estruturas e equipamentos para reservatórios de água, tubulações para redes coletoras e interceptores, estruturas e equipamentos para elevatória de esgotos, estruturas e equipamentos constitutivos das estações de tratamento de esgotos, tubulações dos emissários dos esgotos tratados e terrenos para disposição final de lodo resultante do tratamento de esgotos e disposição oceânica de esgotos em cidades litorâneas. Tal conjunto de estruturas, equipamentos e ativos imóveis é utilizado pelo prestador nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Lei Complementar nº 1.025/2007, em seu art. 10, atribui à Arsesp a responsabilidade de apurar a base de ativos empregados na prestação dos serviços de saneamento básico no estado de São Paulo.

A escolha do método adequado a ser empregado pelo agente regulador é de fundamental importância para o êxito do setor, considerando aspectos como preço, qualidade, expansão e atendimento à universalização. A aplicação correta dos conceitos conduz aos métodos e procedimentos mais apropriados para a definição e valoração da base regulatória de ativos.

Assim, a Arsesp discute, elabora e divulga, por meio de deliberações, a metodologia e os critérios para o cálculo da BRR. Em seguida, um laudo de avaliação de ativos da Sabesp – e por ela contratada – é preparado por empresa terceira. Finalmente, o laudo é apresentado ao agente regulador que o analisa e, se de acordo, valida-o com o reconhecimento dos ativos e com a respectiva atualização de valores para a data de referência em cada ciclo de revisão.

Desde a sua criação, a Arsesp realizou duas revisões tarifárias ordinárias na Sabesp e a terceira está em curso:

A primeira revisão tarifária ordinária (1ª RTO), conforme Deliberação Arsesp nº 156/2010: concluída em abril de 2014, utilizou-se do critério do valor novo de reposição, baseado no custo de reposição. De maneira geral, todos os ativos em uso administrativo-operacional da Sabesp - inclusive os anteriores à sua criação em 1973 – tiveram seus valores atualizados, pelo valor de mercado ou pelo banco de preços da empresa, para a

data-base de setembro de 2011, consolidando chamada base blindada para utilização no cálculo tarifário.

A segunda revisão tarifária ordinária (2ª RTO), conforme Nota Técnica Final NTF-0071-2016 e Nota Técnica NTF-0003-2018 da Arsesp: concluída em maio de 2018, utilizou-se do critério do valor novo de reposição, baseado no custo de reposição. A base blindada do ciclo anterior foi atualizada para a data-base de dezembro de 2016, e retirou da remuneração as baixas de ativos e as depreciações ocorridas e incluiu na remuneração os novos ativos incorporados no período, consolidando nova base blindada.

A terceira revisão tarifária ordinária (3ª RTO), conforme estipula a Deliberação Arsesp nº 941/2019: com previsão de conclusão em abril de 2021, utilizará o critério do valor original contábil, baseado no custo de histórico ou original, para os novos ativos incorporados pela Sabesp no ciclo tarifário, e o critério do valor novo de reposição, baseado no custo de reposição, para os novos municípios assumidos pela Sabesp no período.

Ademais, visando consolidar uma proposta de implementação da contabilidade regulatória para o setor de saneamento, o Manual de Contabilidade Regulatória e o Plano de Contas Regulatório, aprovados pela Deliberação Arsesp nº 395/2013 e a serem utilizados pela Sabesp, foram desenhados. Seus principais objetivos eram:

- Padronizar os procedimentos contábeis adotados pela concessionária do serviço público de saneamento, permitindo o controle e o acompanhamento das respectivas atividades, objeto do serviço público, pela Arsesp;
- Atender aos preceitos da legislação societária brasileira, além da legislação específica do serviço público de saneamento e do ordenamento jurídico-societário, bem como a plena observância dos princípios fundamentais de contabilidade, contribuindo para a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão;
- Permitir a elaboração das demonstrações contábeis e correspondentes notas explicativas, do relatório da administração e das informações complementares que necessitem para atendimento da legislação aplicável ao setor de saneamento, órgãos reguladores;
- Permitir maior integração entre os sistemas de fiscalização e acompanhamento da Arsesp e os sistemas contábeis da concessionária;
- Conferir maior transparência aos resultados alcançados pelo serviço de saneamento;
- Contribuir para a avaliação da análise do equilíbrio econômico-financeiro da concessionária;

- Criar contas contábeis específicas segregando as atividades de água e esgoto;
- Segregar os gastos e investimentos por municípios (ARSESP, Deliberação nº 395/2013).

4.4 Deliberação Arsesp nº 941/2019

Preliminarmente, cabe a distinção dos ativos em relação ao vínculo, à reversibilidade e à elegibilidade.

Quanto ao vínculo, os ativos são classificados em vinculados ou não vinculados. Os ativos vinculados são aqueles utilizados pela Sabesp e necessários à prestação dos serviços de saneamento básico. Os ativos não vinculados são aqueles não afetos à prestação dos serviços de saneamento básico e sobre os quais a concessionária pode dispor livremente, com vistas a maximizar a sua eficiência.

Quanto à reversibilidade, os ativos são caracterizados como reversíveis ou não reversíveis. Os ativos reversíveis são os vinculados à prestação dos serviços e, que por força dos princípios da continuidade, regularidade e atualidade, reverterem ao poder concedente para que a prestação do serviço não sofra descontinuidade ao final do contrato. Os ativos não reversíveis, ainda que necessários, não retornam ao poder concedente.

Quanto à elegibilidade, os ativos são relacionados em ativos elegíveis e não elegíveis. Os ativos elegíveis são vinculados à concessão do serviço público de saneamento básico e utilizados nos serviços de abastecimento de água ou esgotamento sanitário. Estes ativos são contemplados na BRR. Os ativos não elegíveis, ainda que vinculados à concessão do serviço público de saneamento básico, não são utilizados na atividade concedida ou são utilizados em atividades não vinculadas ao serviço concedido à Sabesp como, por exemplo, bens cedidos ou utilizados por outra concessionária ou terceiros, bens desocupados e bens desativados. Estes ativos não são contemplados na BRR.

A Deliberação Arsesp nº 941/2019 trouxe a metodologia e os critérios gerais para a atualização da BRR da 3ª RTO da Sabesp, em curso. Para a aplicação dos critérios de elegibilidade de inclusão na BRR cabe análise da utilização do ativo segundo o critério de prudência, verificando-se a conveniência, a necessidade e os custos envolvidos e considerando-se a sua utilização na atividade concedida de abastecimento de água e

esgotamento sanitário. Os ativos utilizados para atividades de administração e de comercialização da Sabesp são passíveis de análise de elegibilidade.

A obtenção e a composição da BRR, de acordo com os artigos 2 e 3 da citada Deliberação, é dada pelos ativos imobilizados - os valores atualizados da base de remuneração blindada anterior com os valores das inclusões ocorridas no período, isto é, a base incremental - em serviço, avaliados e depreciados, pelas obrigações especiais, proporcionalmente ao valor da participação financeira da Sabesp no investimento e pelo capital de giro.

Ainda, em relação aos critérios para a atualização da BRR, a Deliberação Arsesp nº 941/2019 estabeleceu que os ativos constantes da 2º RTO da Sabesp, comporiam nova base blindada e deveriam ser atualizados – por empresa terceira – procedendo-se aos seguintes ajustes de: (a) baixas de ativos: por alienação, cessão, desuso ou outro motivo pelo qual não mais estão sendo utilizados operacionalmente, ou seja, não mais estão em serviço, devendo ser baixados tanto do cadastro como também dos registros contábeis; (b) depreciação; e (c) Índice de Aproveitamento (IA): ativos em serviço deverão ter seus índices de aproveitamento recalculados.

O IA é definido como um percentual que demonstre o efetivo aproveitamento do ativo serviço público de saneamento básico. Esse critério objetiva não remunerar, por meio de tarifas, o excesso, tanto em aproveitamento quanto em quantidade de ativos que formarão a BRR. Para o caso de terrenos, a determinação do IA obedece aos seguintes critérios, segundo a Deliberação Arsesp nº 941/2019:

- É objeto de remuneração o percentual de terreno efetivamente utilizado para a construção de obras e/ou instalação de bens para o serviço público de saneamento básico, de segurança, manutenção, circulação, manobra e estacionamento, aplicáveis, em função do tipo, porte e características da edificação ou instalação existentes. Mediante apresentação de documento com o respectivo projeto técnico, poderão ser inclusas as áreas destinadas à expansão planejada em 10 anos para ampliação da capacidade de produção dos sistemas;
- No caso de terrenos de estações existentes e em serviço, quando a estação não ocupar toda a área aproveitável do terreno e este não puder ser legalmente fracionado para fins de alienação, pode ser considerada, ainda, como área aproveitável, a título de reserva operacional, uma área adicional de até 20%, calculada sobre o total daquela apurada conforme os critérios estipulados no parágrafo anterior; e
- No caso de terrenos de edificações pode ser considerada, ainda, como área aproveitável, uma área adicional de até 10% da área total do terreno para áreas verdes efetivamente existentes, salvo

se percentual superior for exigido pela legislação (ARSESP, Deliberação nº 941/2019).

A título de exemplo, no caso de um terreno de 1.000 m² adquirido para a instalação de uma edificação, se apenas uma área de 600 m² é efetivamente necessária para a instalação da edificação: na condição de que não exista projeto técnico de ampliação para os próximos 10 anos, e consideradas as áreas de segurança, manutenção, circulação e manobra e estacionamento, somente tal parcela do terreno será remunerada, resultando, portanto, em um índice de aproveitamento de 60% do valor avaliado, o qual é aplicado sobre o montante do valor do ativo em uso; na condição de que exista projeto técnico de ampliação de 15% do total do terreno para os próximos 10 anos, a parcela do terreno em uso e a parcela futuramente em uso serão remuneradas, resultando, portanto, em um índice de aproveitamento de 75% do valor avaliado.

4.5 Alienação de ativos da Sabesp

4.5.1 Arcabouço jurídico-normativo

4.5.1.1 Bens públicos

Meirelles (2008) conceituou bens públicos como “todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas e paraestatais”.

O conceito de bem público foi estabelecido pelo art. 98 do Código Civil, que dispõe:

São bens públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem (BRASIL, CÓDIGO CIVIL).

Além disso, também são considerados bens públicos aqueles que, embora não pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, estejam afetados à prestação de um serviço público.

Considerando que a Sabesp presta serviço público, é ponto pacífico na jurisprudência que seus bens públicos, quando afetos à prestação desses serviços, têm natureza pública. Neste sentido, os ativos da Sabesp, sociedade de economia mista

prestadora de serviço público, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, são considerados bens públicos. Inclusive, Superior Tribunal de Justiça decidiu que:

Os bens integrantes do acervo patrimonial de sociedades de economia mista sujeitos a uma destinação pública equiparam-se a bens públicos (...)” (AgInt no REsp 1719589/SP, REsp 242073/SC, AREsp 1300393/SP, REsp 1556319/SP e REsp 1684008/SP).

Segundo Carvalho Filho, a inalienabilidade marcada no art. 67 do Código Civil deve ser vista como alienabilidade sujeita aos casos e à forma estabelecidas na lei. Para o autor, não cabe mencionar a inalienabilidade como característica intrínseca dos bens públicos, mas estes devem ser caracterizados como sujeitos à alienabilidade condicionada, isto é, sob as condições fixadas em lei e desde que enquadrados na categoria adequada.

Adicionalmente, uma vez que a Sabesp é uma entidade paraestatal cujo acionista majoritário é o Governo do Estado de São Paulo, ela não pode deixar de se submeter ao crivo dos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 que regem a Administração Pública direta e indireta: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

4.5.1.2 Lei Federal nº 8.666/1993

A Lei Federal nº 8.666/1993 estabelece, em grandes linhas, normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo, entre outros, as sociedades de economia mista. A Sabesp esteve vinculada a tal lei até a promulgação da Lei Federal nº 13.303/2016.

Em seu art. 2, a Lei Federal nº 8.666/1993 estabelece, entre outros, que as alienações, quando contratadas com terceiros, devem necessariamente ser precedidas de licitação, ressalvadas algumas hipóteses. Em seu art. 6, ela considera alienação como toda transferência de domínio de bens a terceiros.

É no art. 17 daquela lei que as alienações são abordadas de maneira específica:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I. Quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e

fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) doação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo (BRASIL, Lei Federal nº 8.666/1993).

A lei prevê, em seu art. 24, as situações de dispensa de licitação:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

II. Para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez (BRASIL, Lei Federal nº 8.666/1993).

4.5.1.3 Lei Federal nº 13.303/2016

A Lei Federal nº 13.303/2016, também conhecida como “lei das estatais”, buscou garantir mais robustez a governança corporativa das dessas empresas e aproximá-las de padrões de conformidade e gestão típicos de empresas privadas. Conforme propõe Magalhães Jr. (2018), em que pese sua concepção com o olhar incorreto de suposta captura das estatais por interesses políticos pouco nobres, quando, em realidade, elas o foram por interesses empresariais, a lei buscava estabelecer padrões mínimos a serem seguidos quando da elaboração dos regulamentos internos de licitações de cada estatal.

Ainda segundo Magalhães Jr. (2018), a principal característica da lei das estatais é a especificidade em detrimento da generalidade, já que antes dela prevalecia uma lei única de licitações, e, a partir dela, cada ente pode criar o seu regulamento interno de acordo com suas necessidades, considerada a estrutura institucional estabelecida pela normativa legal. Um dos objetivos da Lei Federal nº 13.303/2016 é a conferência de maior eficiência às licitações e aos contratos das empresas estatais, proporcionando uma atuação com maior competitividade, celeridade e efetividade na entrega dos resultados esperados

pela sociedade. Do ponto de vista de alienação, a lei das estatais simplifica as condições propostas pela Lei Federal nº 8.666/1993.

Inicialmente, considerando a natureza pública dos ativos da Sabesp, sua alienação deverá seguir o regime da alienação de bens públicos, em consonância com os artigos 28 a 30 da Lei Federal nº 13.303/2016, que tratam da exigência de licitação e dos casos de dispensa e de inexigibilidade:

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

(...)

III. Quando não acudirem interessados à licitação anterior e essa, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a empresa pública ou a sociedade de economia mista, bem como para suas respectivas subsidiárias, desde que mantidas as condições preestabelecidas (BRASIL, Lei Federal nº 13.303/2016).

De maneira complementar, os artigos 31 a 41 da lei das estatais fazem disposições de caráter geral sobre licitações e contratos. De acordo com o art. 32, tem-se:

Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

II. Busca da maior vantagem competitiva para a empresa pública ou sociedade de economia mista, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância (BRASIL, Lei Federal nº 13.303/2016).

Ainda, os artigos 49 e 50 da Lei Federal nº 13.303/2016 abordam as normas específicas para a alienação de bens. O art. 49 estabelece:

A alienação de bens por empresas públicas e por sociedades de economia mista será precedida de:

I. Avaliação formal do bem contemplado, ressalvadas as hipóteses previstas nos incisos XVI a XVIII do art. 29;

II. Licitação, ressalvado o previsto no § 3º do art. 28 (BRASIL, Lei Federal nº 13.303/2016).

4.5.1.4 Estatuto Social da Sabesp

A Estatuto Social da Sabesp, atualizado em 2019, estabelece, em diversos artigos, as atribuições da Administração da empresa. Os artigos 14 e 19 têm relação direta com a competência pelas autorizações das alienações de ativos:

Art. 14. Além das atribuições previstas em lei, compete ainda ao Conselho de Administração:

(...)

XXII. Autorizar previamente a celebração de quaisquer negócios jurídicos quando o valor envolvido ultrapassar R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais), incluindo a aquisição, alienação ou oneração de ativos, a obtenção de empréstimos e financiamentos, a assunção de obrigações em geral e ainda a associação com outras pessoas jurídicas;

(...)

Art. 19. Além das atribuições definidas em lei, compete à Diretoria Colegiada:

(...)

III. Autorizar, observados os limites e as diretrizes fixadas pela lei, por este Estatuto e pelo Conselho de Administração:

(...)

b) Celebração de quaisquer negócios jurídicos quando o valor envolvido ultrapassar R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), sem prejuízo da competência atribuída pelo Estatuto ao Conselho de Administração, incluindo a aquisição, alienação ou oneração de ativos, a obtenção de empréstimos e financiamentos, a assunção de obrigações em geral e ainda a associação com outras pessoas jurídicas (SABESP, Estatuto Social).

4.5.1.5 Regulamento Interno de Licitação e Contratação da Sabesp

O Regulamento Interno de Licitação e Contratação – RILC da Sabesp tem por objetivo definir e disciplinar os procedimentos de licitações e contratações da empresa, em cumprimento aos dispositivos da Lei Federal nº 13.303/2016.

O RILC prevê, em seu capítulo V, as situações de dispensa de licitação:

Art. 37. A licitação será dispensável nas seguintes situações:

(...)

II. Para outros serviços e compras de valor até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e para alienações, nos casos previstos neste Regulamento, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez.

III. Quando não acudirem interessados ao procedimento licitatório anterior e essa, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Sabesp ou eventuais subsidiárias, desde que mantidas as condições preestabelecidas (SABESP, Regulamento Interno de Licitação e Contratação).

Ademais, em seu capítulo XV, o RILC disciplina a alienação de bens da Sabesp:

Art. 144. A alienação de bens será precedida de:

I. Avaliação formal do bem, ressalvadas as seguintes hipóteses:

(...)

Art. 145. As alienações serão efetuadas por meio de procedimento licitatório e observarão exclusivamente um dos critérios de julgamento a seguir:

I. Maior oferta de preço;

II. Maior retorno econômico;

III. Melhor destinação de bens alienados.

(...)

Art. 147. As normas deste Regulamento aplicam-se também à alienação de imóveis integrantes do acervo patrimonial da Sabesp provenientes da execução de ônus real, inclusive em relação às hipóteses de dispensa e de contratação direta.

Art. 148. Nos casos de alienação de bens da Sabesp, o pagamento pela aquisição do bem poderá ser parcelado, conforme disposições editalícias.

Art. 149. Preferencialmente, na licitação para alienação de móveis e imóveis, deverá ser adotado o modo de disputa aberto.

Art. 150 Estendem-se à atribuição de ônus real a bens imóveis integrantes do acervo patrimonial da Sabesp as normas deste Regulamento aplicáveis à sua alienação, inclusive em relação às hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação (SABESP, Regulamento Interno de Licitação e Contratação).

As disposições normativas, portanto, exigem que seja realizada licitação – com exceções – precedida de avaliação formal do ativo para definição do seu preço mínimo de venda, conforme o mercado em que este está inserido. O preço mínimo é o ponto de partida para que os licitantes interessados efetuem lances visando adquirir o imóvel objeto da licitação.

4.5.1.6 Deliberação Arsesp nº 31/2008

A Deliberação Arsesp nº 31/2008 trata da aplicação das sanções administrativas previstas em contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico regulados por aquele agente. Por meio desse instrumento jurídico, a Arsesp, que tem a competência de regular e fiscalizar os serviços de saneamento básico prestados com base em contratos celebrados por municípios, objetiva a orientação dos

agentes do setor de saneamento básico, a prevenção de condutas violadoras da lei e dos contratos, com os propósitos de garantir serviços eficientes e de qualidade aos usuários.

O art. 10 da Deliberação Arsesp nº 031/2008 orienta, objetivamente, o modo como os prestadores de serviços de saneamento básico devem proceder quanto da desmobilização de seus ativos:

Art. 10. Constitui infração, sujeita à imposição da penalidade de multa do Grupo II [multa de até 0,1% do faturamento líquido anual da concessionária]:

(...)

XI. Efetuar cessão ou transferência de unidades operacionais e seus respectivos terrenos, a qualquer título, bem como dar em garantia estes bens, sem prévia autorização da Arsesp;

XII. Efetuar a cessão ou transferência de bens não reversíveis vinculados aos serviços, bem como dar em garantia estes bens, sem prévia comunicação à Arsesp e ao Poder Concedente (ARSESP, 2008).

4.5.1.7 Outros instrumentos

Ainda, de acordo com o Decreto nº 61.163/2015, o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo objetiva elaborar, propor e executar a política de patrimônio imobiliário em relação aos imóveis pertencentes ou utilizados pela administração direta e pelas autarquias, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e empresas em cujo capital o Estado tenha participação majoritária, bem como pelas demais entidades por ele direta ou indiretamente controladas.

Portanto, a Sabesp está condicionada ao cumprimento de tal instrumento jurídico. Especificamente em relação à desmobilização de ativos, o artigo 27 define:

Art. 27. As autarquias de regime especial, as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, as empresas em cujo capital o Estado tenha participação majoritária e as demais entidades por ele direta ou indiretamente controladas, exceto as universidades, sem prejuízo da submissão ao disposto na legislação e em seus estatutos sociais, deverão:

I. I informar ao Conselho do Patrimônio Imobiliário:

a) com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias da data da publicação do edital de venda, sua intenção de alienar qualquer imóvel do seu patrimônio imobiliário (ALESP, Decreto nº 61.163/2015).

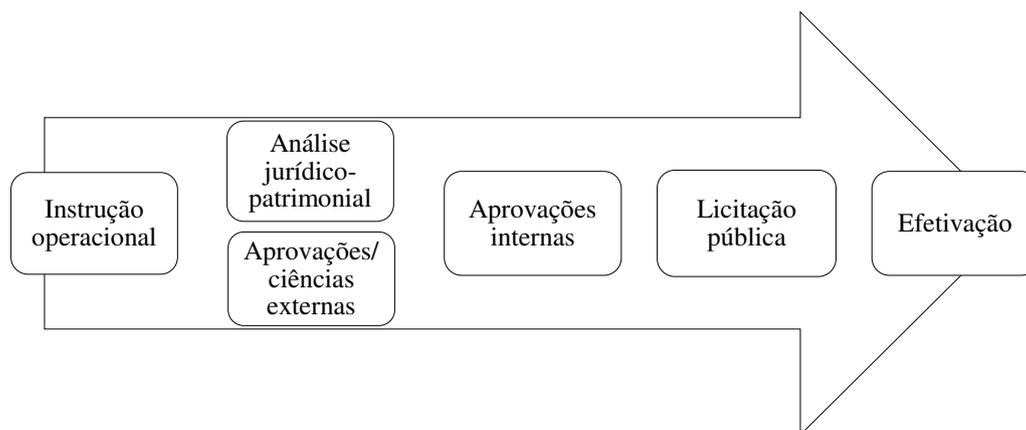
4.5.2 Alienações de ativos imóveis da Sabesp

A desvinculação do ativo implica sua exclusão da BRR. Isto pois os ativos imóveis da Sabesp que não mais apresentem uso administrativo-operacional têm sua situação alterada para ativos não vinculados e, portanto, não elegíveis, isto é, quando dos reajustes tarifários ou quando das revisões tarifárias empreendidas por meio das avaliações realizadas por empresa terceira e validadas da Arsesp, apresentam IA e BRR nulos. Neste sentido, inclusive, visando diminuir o período temporal entre o início da inoperância do ativo pela Sabesp e a adequação tarifária, a Deliberação Arsesp nº 31/2008 estipula que o prestador comunique ou solicite autorização, conforme o caso, para a alienação do ativo, de maneira prévia, ao agente regulador. Adicionalmente, a desvinculação de ativos imóveis da Sabesp deve ser objeto de relatório encaminhado à Arsesp.

4.5.2.1 Macroprocesso

Para a correta e prudente alienação de ativos imóveis, entende-se que deve haver um processo técnico-administrativo formal e específico. A Figura 2 apresenta uma proposta de macroprocesso de alienação de imóveis da Sabesp na modalidade compra e venda, exclusivamente, com exigência de licitação pública – as demais modalidades, como doação, dação em pagamento, troca ou permuta, investidura e retrocessão podem usar o mesmo macroprocesso com eventuais ajustes.

Figura 2. Proposta de macroprocesso – alienação de imóveis da Sabesp



Fonte: elaborado pelo autor.

A fase de instrução operacional contempla:

- Nota técnica operacional: parecer com as informações cadastrais, contratuais, fiscais, operacionais, ocupacionais e ambientais do imóvel. Deve apresentar a motivação da alienação e conter a aprovação pela Diretoria responsável pelo imóvel.

A fase de análise jurídico-patrimonial apresenta:

- Avaliação/valoração prévia: laudo de avaliação elaborado por engenheiro de avaliações com o objetivo de apontar o valor do imóvel, em conformidade com as Normas Técnicas NBR 14.653 da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT;
- Parecer jurídico: análise jurídica sobre a possibilidade e as condições de alienação do imóvel a partir da legislação e dos procedimentos internos, objetivando definir a modalidade da alienação e os níveis de aprovação;
- Parecer patrimonial: compilação das principais informações da nota técnica operacional, da avaliação/valoração e do parecer jurídico.

A fase de aprovações e/ou ciências externas – paralela à fase de análise jurídico-patrimonial – revela:

- Aprovações e/ou ciências externas: comunicação da alienação do imóvel ao Poder Concedente e ao Conselho do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo e comunicação ou autorização, conforme o caso, da alienação do imóvel à Arsesp, em atendimento ao Decreto nº 61.163/2015 do Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo e Deliberação Arsesp nº 31/2008.

A fase de aprovações internas expõe:

- Aprovações internas: aprovação da alienação do imóvel pela Diretoria responsável pela fase jurídico-patrimonial, pela Diretoria Colegiada ou pelo Conselho de Administração, de acordo com o valor de avaliação do imóvel, conforme Quadro 3.

Quadro 3. Níveis de aprovação para alienação de imóveis

Valor de avaliação do imóvel	Nível de aprovação
Inferior a R\$ 10.000.000,00	Diretoria jurídico-patrimonial da Sabesp
Entre R\$ 10.000.000,00 e R\$ 70.000.000,00	Diretoria Colegiada da Sabesp
Superior a R\$ 70.000.000,00	Conselho de Administração da Sabesp

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Estatuto Social da Sabesp.

A fase de licitação pública congrega:

- Termo de referência: documento técnico-administrativo com o estabelecimento do objeto, do escopo, do valor, das formas de pagamento e das condições gerais e específicas pelos quais o imóvel deve ser alienado;
- Edital: ato convocatório com a finalidade de fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e ao futuro contrato, em consonância com a Lei Federal nº 13.303/2016 e com o RILC da Sabesp;
- Publicidade: atendimento ao princípio da publicidade previsto na Constituição Federal de 1988, isto é, ato, processo ou efeito de tornar público o edital de alienação do imóvel;
- Sessão pública de licitação: realização da sessão pública de licitação, da homologação do resultado pela autoridade competente e da publicação do resultado final da licitação, em atendimento à Lei Federal nº 13.303/2016 e ao RILC da Sabesp.

A fase de efetivação enuncia:

- Recebimento do valor ofertado pelo imóvel e, conforme o caso, lavratura de Escritura Pública de Venda e Compra e/ou elaboração/assinatura de Contrato Particular.
- Baixa: baixa fiscal, patrimonial e contábil do ativo imóvel alienado.

Assim, a alienação de ativos deve estar submetida a uma série de formalidades de modo a não prejudicar ou colocar em risco os princípios da atualidade, regularidade e continuidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, o que significa dizer que a Sabesp não dispõe plenamente de tais bens.

4.5.2.2 Resultados econômico-financeiros

Conforme o Plano de Negócios apresentado pela Sabesp, em 2018, quando da 2ª RTO, havia um rol denominado de outras receitas, dentre as quais, alienação de ativos móveis e imóveis, locação de ativos móveis e imóveis, sucatas, editais, multas e cauções, serviços técnicos, água de reuso e Programa de Uso Racional da Água – PURA.

A alienação de ativos móveis e imóveis foi agrupada no item “demais”, conforme Quadro 4.

Quadro 4. Outras receitas verificadas e outras receitas estimadas (em R\$)

Discriminação	Receitas verificadas				
	2012	2013	2014	2015	2016
1. Outras receitas	103.302.181	82.559.506	149.459.236	235.690.345	77.845.641
1.1 Água de reuso	472.023	816.963	417.993	488.637	503.874
1.2 Demais	102.830.158	81.742.543	149.041.243	235.201.708	77.341.767
Discriminação	Receitas estimadas				
	2017	2018	2019	2020	2021
1. Outras receitas	23.820.002	7.492.948	8.888.311	6.117.517	3.120.915
1.1 Água de reuso	811.210	811.446	810.509	809.887	809.982
1.2 Demais	23.008.792	6.681.502	8.077.802	5.307.630	2.310.933

Fonte: Plano de Negócios da Sabesp (2018).

Desde 2012, verificaram-se, a partir dos processos licitatórios instaurados pela Sabesp, as seguintes receitas obtidas com a alienação de ativos imóveis na modalidade compra e venda, exclusivamente, com exigência de licitação pública, de acordo com os Quadros 5 e 6.

Quadro 5. Receitas verificadas com a alienação de ativos imóveis na modalidade compra e venda – por processo licitatório (em R\$)

Ano	Modalidade	Licitação nº	Quantidade de Imóveis Alienados	Valor Nominal de Alienação (R\$)
2015	Compra e venda - Licitação	06.777/15	2	16.200.100
2015	Compra e venda - Licitação	13.519/15	1	124.001
2015	Compra e venda - Licitação	38.414/14	3	446.000
2015	Compra e venda - Licitação	06.553/15	1	12.700.100
2016	Compra e venda - Licitação	12.912/15	1	140.140
2017	Compra e venda - Licitação	16.611/15	1	91.000
2017	Compra e venda - Licitação	42.112/16	2	787.000
2017	Compra e venda - Licitação	08.849/17	1	1.821.001
2019	Compra e venda - Licitação	00.573/18	1	68.000
2019	Compra e venda - Licitação	00.572/18	1	77.000

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Sabesp (2015-2019).

Quadro 6. Receitas verificadas com a alienação de ativos imóveis na modalidade compra e venda – por ano (em R\$)

Discriminação	Receitas verificadas							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.2.1. Alienação de imóveis - Compra e venda - Licitação	-	-	-	29.470.201	140.140	2.699.001	-	145.000

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Sabesp.

Tendo em vista as informações constantes dos quadros 4 e 6, a alienação de ativos imóveis na modalidade compra e venda, exclusivamente, com exigência de licitação pública, respondeu: em 2015, por 12,5% do rol denominado de outras receitas e das receitas agrupadas em “demais”, além de corresponder a 6.031,1% das receitas oriundas de água de reuso; em 2016, por 0,2% do rol denominado de outras receitas e das receitas agrupadas em “demais”, além de corresponder a 27,8% das receitas oriundas de água de reuso; em 2017, por 11,3% do rol denominado de outras receitas e por 11,7% das receitas agrupadas em “demais”, além de corresponder a 332,7% das receitas oriundas de água de reuso; e em 2019, por 1,6% do rol denominado de outras receitas e por 1,8% das receitas agrupadas em “demais”, além de corresponder a 17,9% das receitas oriundas de água de reuso.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permitiu constatar que o setor de saneamento básico possui características de monopólio natural, considerando que seus investimentos acontecem, sobretudo, em ativos físicos específicos, que há elevados custos fixos intensivos em capital e o prazo de maturação do negócio é longo. Os monopólios naturais, via de regra, exigem regulação econômica pelos agentes reguladores com o objetivo de restringir os lucros do monopolista. Os monopolistas são remunerados por meio de tarifas cobradas junto aos consumidores. O processo de fixação das tarifas deve contemplar, em grandes linhas, os custos operacionais, a base de ativos depreciados e a taxa de retorno dos ativos, isto é, a remuneração do capital investido pelo monopolista.

Uma vez que os ativos regulatórios são parte fundamental da estrutura tarifária dos prestadores de serviços de saneamento básico, uma vez que integram a BRR, é mandatório o conhecimento das tipologias de classificação contábil dos ativos e das diversas metodologias de avaliação de ativos. Embora não haja consenso teórico acerca da melhor metodologia de avaliação de ativos, cabe ao agente regulador ter clareza dos seus objetivos e das características de cada método, visando gerar a informação mais vigorosa possível dadas as suas necessidades.

O estudo de caso de uma operadora de setor de saneamento básico em ambiente regulado contribuiu para confirmar que a gestão adequada dos ativos regulatórios e a desmobilização de ativos inoperantes, na medida em que impactam a tarifa, são fundamentais para dar equilíbrio econômico-financeiro ao contrato, ou seja, remunerar de forma adequada o capital investido, e para buscar a maior a modicidade tarifária.

O ordenamento jurídico brasileiro permite a alienação de bens imóveis pertencentes a empresas estatais, paraestatais ou de economia mista, desde que o objeto da alienação seja considerado inoperante e não tenha previsão de utilização futura, possua prévia avaliação e seja instaurado regular procedimento licitatório, quando o caso exigir.

Considerando que ativos imóveis sem uso administrativo-operacional e sem previsão de utilização futura não conferem receitas regulatórias ao prestador de serviços de saneamento básico, sua alienação atrela-se ao princípio da eficiência, previsto na Constituição Federal de 1988, uma vez que garante à empresa um direcionamento pela redução da quantidade de bens inservíveis no seu patrimônio e, conseqüentemente, pela redução de custos e despesas de diversas naturezas, tais como manutenção, segurança e vigilância, tributos imobiliários etc.

Por isso, a alienação de imóveis sem interesse administrativo-operacional mostra-se importante ao prestador dos serviços de saneamento básico, ao poder concedente e aos consumidores. Ao prestador dos serviços, a alienação de imóveis provoca o aumento de outras receitas, a redução da sua base de ativos não remunerados na BRR, a diminuição de custos e despesas de diversas naturezas e a contenção de riscos de invasão ou ocupação por terceiros; ao poder concedente, a alienação de imóveis é benéfica pois tais ativos deixam de onerar a concessão; e aos consumidores, a desvinculação e a alienação de imóveis, na medida em que estes não estão contemplados na BRR, provocam a redução das tarifas e a busca da maior modicidade tarifária.

Finalmente, faz-se importante a promoção de ações que promovam eventuais melhorias nos processos de gestão de ativos da operadora estudada, tais como: assegurar a confiabilidade da base de ativos e aprofundar os controles físico-patrimonial e contábil-regulatório para garantir o reconhecimento do investimento na BRR; conferir maior robustez ao cadastro físico georreferenciado de ativos; realizar inventários periódicos e monitorar rigorosamente a localização dos ativos; garantir a rastreabilidade e o histórico do ativo, desde a sua concepção até a sua alienação; e desenvolver plano de alienação de ativos utilizando critérios técnico-regulatórios, de modo a permitir a continuidade da prestação dos serviços de saneamento básico ao melhor nível de eficiência.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARSESP. **Institucional**. Disponível em <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/Institucional.aspx>. Acesso em 11 jul. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARSESP. **Deliberação nº 031/2008**. Dispõe sobre a aplicação das sanções administrativas previstas em contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico regulados pela ARSESP. Disponível em <http://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/ldl0312008.pdf>. Acesso em 11 jul. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARSESP. **Deliberação nº 156/2010**. Estabelece metodologia e critérios gerais para definição da base de remuneração regulatória de ativos da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp, visando o desenvolvimento do processo de revisão tarifária da concessionária, bem como a definição dos parâmetros iniciais para as auditorias a serem realizadas pela ARSESP, nos termos do art.42 da Lei federal 11.445/07. Disponível em [http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/653A4D02D633974F8325777E00489000/\\$File/deliberacao156_2010_base_rem.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/653A4D02D633974F8325777E00489000/$File/deliberacao156_2010_base_rem.pdf). Acesso em 11 jul. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARSESP. **Deliberação nº 395/2013**. Dispõe sobre o Manual de Contabilidade Regulatória e Plano de Contas Regulatório para Empresas do Setor de Saneamento no Estado de São Paulo, reguladas pela ARSESP. Disponível em <http://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/ldl3952013.pdf>. Acesso em 11 jul. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARSESP. **Nota Técnica Final nº CRS/0001/2013**: Manual de Contabilidade Regulatória e Plano de Contas Regulatório para Empresas do Setor de Saneamento do Estado de São Paulo, reguladas pela ARSESP. Disponível em

http://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NT_0001-2013.pdf. Acesso em 11 jul. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARSESP. **Nota Técnica Final NTF-0071-2016:** Metodologia e critérios para atualização da Base de Remuneração Regulatória para 2ª Revisão Tarifária Ordinária da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp. Disponível em http://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NOTA_TECNICA_FINAL_NTF-%200071-2016.pdf. Acesso em 11 jul. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARSESP. **Nota Técnica NTF-0003-2018:** Metodologia da 2ª Revisão Tarifária Ordinária da SABESP: Etapa Final. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NT-F-0003-2018.pdf>. Acesso em 11 jul. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARSESP. **Deliberação nº 941/2019.** 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. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/Id19412019.pdf>. Acesso em 11 jul. 2020.

ALEGRE, H; COVAS, D. **Gestão patrimonial de infraestruturas de abastecimento de água:** uma abordagem centrada na reabilitação. Lisboa, ISBN: 978-989-8360-04-5, 2010. Disponível em https://poseur.portugal2020.pt/media/4039/guia_tecnico_16.pdf. Acesso em 30 mai. 2020.

ANDRADE, M. E. M. C. **Desafios na mensuração dos ativos para a formação das tarifas no setor de distribuição de energia elétrica:** diagnóstico e propostas de equacionamento. 2015. 212p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-05022016-131325/publico/CorrigidaMariaElisabeth.pdf>. Acesso em 30 mai. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO – ABAR; Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE. **Regulação:** normatização da prestação de serviços de água e esgoto. [Organizadores] Alceu de Castro Galvão Junior, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes. Fortaleza, 2008.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO - ALESP. **Lei Estadual nº 119, de 29 de junho de 1973.** Autoriza a constituição de uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado, SP, 30 de junho de 1973. Acesso em 11 jul. 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO - ALESP. **Lei Complementar nº 1.025, de 07 de dezembro de 2007.** Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - Arsesp, dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, SP, 08 de dezembro de 2007. Acesso em 11 jul. 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO - ALESP. **Decreto nº 52.455, de 07 de dezembro de 2007.** Aprova o regulamento da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – Arsesp. Diário Oficial do Estado, SP, 08 de dezembro de 2007. Acesso em 11 jul. 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ALESP. **Decreto nº 61.163, de 10 de março de 2015.** Reformula o Sistema de gestão do patrimônio mobiliário do Estado - SGPI e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado, SP, 13 de março de 2015. Acesso em 11 jul. 2020.

BRAGANÇA, G. G. F.; CAMACHO, F. T. **Avaliação de ativos regulatórios e conceitos.** In: V Congresso Brasileiro de Regulação da Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR. Recife, 2007.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre as sociedades por ações. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 de dezembro de 1976. Poder Executivo. Acesso em 20 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 06 de outubro de 1988. Poder Executivo. Acesso em 20 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 22 de junho de 1993. Poder Executivo. Acesso em 13 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 de janeiro de 2002. Poder Executivo. Acesso em 27 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 06 de janeiro de 2007. Poder Executivo. Acesso em 20 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007.** Altera e revoga dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 de dezembro de 2007. Poder Executivo. Acesso em 27 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 01 de julho de 2016. Poder Executivo. Acesso em 27 jun. 2020.

BRITISH STANDARDS INSTITUTION – BSI. **PAS 55 - Asset Management**. London, ISBN: 978-0-580-50975-9. 2008.

MELO, B. A. C.; TUROLLA, F. A. Modelos de Regulação Tarifária e a Lei 11.445/2007: as alternativas possíveis. In: GALVÃO JR., A. C.; MONTEIRO, M. A. P.; MELO, A. J. M. **Regulação do saneamento básico**. Barueri/São Paulo: Manole, 2013.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

COELHO, R. W. S. **Aplicação do conceito de gestão de ativos físicos numa Estação Elevatória de Águas**. 2015. 138p. Dissertação (Mestrado) – Instituto Superior de Engenharia de Lisboa, Lisboa.

COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SABESP. **Institucional**. Disponível em <http://site.sabesp.com.br/site/institucional>. Acesso em 11 jul. 2020.

COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SABESP. **Plano de Negócios**. Disponível em [http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/4E384B9CC62124048325823B0080CD11/\\$File/plano_negocios2017.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/4E384B9CC62124048325823B0080CD11/$File/plano_negocios2017.pdf). Acesso em 11 jul. 2020.

COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SABESP. **Estatuto Social**. Disponível em [http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/7211BD83936832F1032584C6007DB695/\\$File/IE0001v70%20-%20Estatuto%20Social.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/7211BD83936832F1032584C6007DB695/$File/IE0001v70%20-%20Estatuto%20Social.pdf). Acesso em 11 jul. 2020.

COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SABESP. **Regulamento Interno de Licitação e Contratação**. Disponível em [http://sabesp-info18.sabesp.com.br/licita/Publica.nsf/3.1.V/BCF113951B4FE97B832582BB006D5F65/\\$File/RegulamentoInternoLicitacaoContratacaoSABESPRev2.pdf](http://sabesp-info18.sabesp.com.br/licita/Publica.nsf/3.1.V/BCF113951B4FE97B832582BB006D5F65/$File/RegulamentoInternoLicitacaoContratacaoSABESPRev2.pdf). Acesso em 11 jul. 2020.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Comitê de Pronunciamentos Contábeis – Pronunciamento Técnico CPC 27**. Disponível em <http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=58>. Acesso em 20 jun. 2020.

GABARRONE, C.; FERREIRA, C. A. Ativos regulatórios nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. In: GALVÃO JR., A. C.; MONTEIRO, M. A. P.; MELO, A. J. M. **Regulação do saneamento básico**. Barueri/São Paulo: Manole, 2013.

HENDRIKSEN, E. S.; VAN BREDA, M. F. **Teoria da contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

IUDÍCIBUS, S. **Teoria da contabilidade**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

IUDÍCIBUS, S.; MARTINS, E.; GELBCKE, E. R.; SANTOS, A. **Manual de contabilidade societária: aplicável a todas as sociedades**. São Paulo: Atlas, 2010.

MACHADO FILHO, C. A. P. **Responsabilidade social corporativa e a criação de valor para as organizações: um estudo multicase**. 2002. 204p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em http://pensaqa.fia.com.br/wp-content/uploads/2018/06/Responsabilidade_social_corporativa_e_criacao_de_valor_para_as_organizacoes_um_estudo_multicasos_2002.pdf. Acesso em 30 mai. 2020.

MADEIRA, R. F. **O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso**. Revista do BNDES, 33, 123-154. 2010. Disponível em https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4782/1/RB%2033%20O%20setor%20de%20saneamento%20b%20c%20a%20sico%20no%20Brasil_P.pdf. Acesso em 13 jun. 2020.

MAGALHÃES JR., M. P. **O novo processo de contratação das empresas estatais: evolução institucional em busca de maior eficiência e melhores resultados**. 2018. 45p. Trabalho de Conclusão de Curso (MBA) – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo. Disponível em

<https://d3nxiyh4akwdic.cloudfront.net/s.fesp873ee070/2019/01/efe176bd-magalhaes-junior-m-novo-processo-de-contratacao-das-empresas-estatais.pdf>. Acesso em 30 mai. 2020.

MARGULIES, B. N. **Desempenho das empresas de saneamento básico brasileiras: uma análise dos setores público e privado**. 2018. 126p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-25022019-163226/publico/OriginalBeatriz.pdf>. Acesso em 30 mai. 2020.

McGUIGAN, J. R.; MOYER, R. C.; HARRIS, F. H. deB. **Economia de empresas: aplicações, estratégias e táticas**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

MELO, B. A. C.; TUROLLA, F. A. Modelos de Regulação Tarifária e a Lei 11.445/2007: as alternativas possíveis. In: GALVÃO JR., A. C.; MONTEIRO, M. A. P.; MELO, A. J. **M. Regulação do saneamento básico**. Barueri/São Paulo: Manole, 2013.

MOREIRA, L. M. B. **Aplicação de ferramentas de gestão de ativos numa empresa do setor do saneamento básico**. 2017. 186p. Dissertação (Mestrado) – Instituto Superior de Engenharia do Porto, Porto. Disponível em [file:///C:/Users/rodrigodias/Downloads/DM_LiseteMoreira_2017_MEC%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rodrigodias/Downloads/DM_LiseteMoreira_2017_MEC%20(1).pdf). Acesso em 30 mai. 2020.

OHIRA, T. H. **Fronteira de eficiência em serviços de saneamento no Estado de São Paulo**. 2005. 109p. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-06052005-165749/publico/thelma.pdf>. Acesso em 30 mai. 2020.

PEREIRA, L. A. C. **A contabilidade regulatória e as alterações da legislação societária brasileira: uma investigação das implicações na revisão tarifária do setor de**

saneamento em Pernambuco. 2011. 112p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/5052/1/arquivo2730_1.pdf. Acesso em 30 mai. 2020.

ROIZ, G. A. **Análise de substituição de ativos com base em variáveis de confiabilidade e sustentabilidade**: uma aplicação DEA. 2016. 104p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos. Disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18157/tde-09052016-141824/publico/GuilhermeAugustoRoizDEFINITIVO.pdf>. Acesso em 30 mai. 2020.

SCHVIRCK, L. **A reavaliação de ativos e seus impactos na análise das demonstrações contábeis no Brasil**. 2006. 138p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-12102006-104542/publico/ReavAtivos.pdf>. Acesso em 30 mai. 2020.

TUROLLA, F. A. **Provisão e operação de infraestrutura no Brasil**: setor de saneamento. 1999. 99p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5424/1199902570.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 30 mai. 2020.