



Ct – 06123

São Paulo, 16 de outubro de 2023

Ao Ilmo. Sr.

**Paulo Roberto Petersen**

Conselheiro no Exercício da Presidência da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS)

**Referência:** *Consulta Pública AGERGS n. 04/2023 | Processo nº 000516-39.00/23-0 que trata da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da Concessionária Rota de Santa Maria S.A., em razão de aumento extraordinário nos preços dos insumos*

**Assunto:** *Contribuições ABCR*

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, e fazendo referência à Consulta Pública AGERGS n. 04/2023, a Melhores Rodovias do Brasil (Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR) vem, por meio desta, apresentar suas contribuições.

A ABCR representa o setor de concessões de rodovias, atualmente com 53 (cinquenta e três) concessionárias associadas pertencentes aos mais diversos Programas de Concessões de Rodovias, federal e subnacionais – a exemplo de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul –, e, como entidade representativa do setor, tem como uma de suas principais finalidades contribuir para o aperfeiçoamento da regulação e governança atinentes à infraestrutura rodoviária no país.

Nesse contexto, tendo em vista a **grande relevância setorial** da temática tratada na Consulta Pública AGERGS n. 04/2023, esta Associação buscará demonstrar, nas linhas abaixo, e com o intuito de contribuir para a decisão da Agência, a **importância e os elementos que justificam o reconhecimento, pela AGERGS, do mérito** do reequilíbrio econômico-financeiro em virtude dos



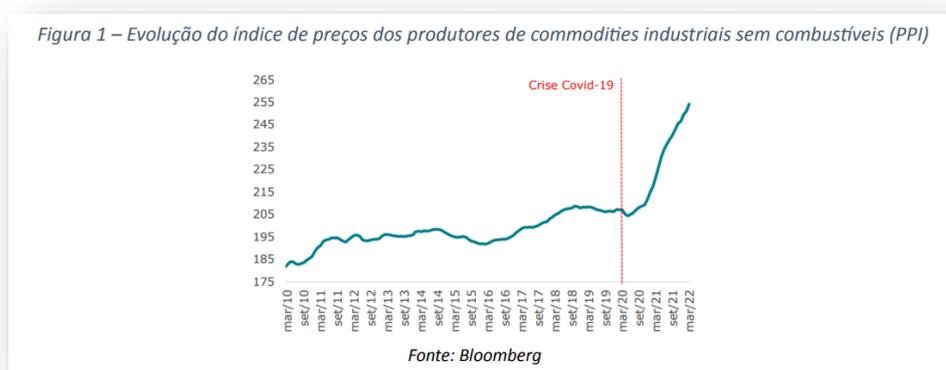
**efeitos da Pandemia de Covid-19 e da Guerra entre Rússia e Ucrânia sobre o preço dos insumos rodoviários.**

Com efeito, como é de conhecimento geral, a pandemia de Covid-19 gerou aumentos extraordinários no preço dos insumos necessários à operação e manutenção das concessões de rodovias.

As medidas restritivas adotadas em função da doença (isolamentos e *lockdown*), de um lado, e o descasamento entre oferta e demanda de determinados bens e produtos (como no caso de materiais de construção, que passaram a sofrer elevada procura) ocasionado pelo aumento de gasto público e redução da taxa de juros básica, de outro, repercutiram gravemente sobre a cadeia produtiva global de suprimentos e matérias primas, ensejando, por sua vez, a desvalorização da moeda brasileira e o aumento exponencial do preço das *commodities*.

Tal efeito **sobre os preços dos insumos**, porém, diferentemente do que se passou com o tráfego das rodovias concedidas, não foi percebido logo após o início da pandemia, em março/2020. Ao contrário, o mercado apenas começou a sentir as consequências na segunda metade de 2020, com efeitos acentuados e perceptíveis sobretudo a partir de 2021, momento que pode ser caracterizado como a “**segunda onda**” dos **efeitos Covid-19**.

**Dados da Bloomberg** mostram que, entre o segundo semestre de 2020 e março/2022, houve **grande evolução** no índice de preço dos produtores de *commodities* industriais sem combustíveis (PPI), chegando, inclusive, a alcançar **recordes históricos**.





Em igual sentido, valendo-se do exemplo do **CAP 30-45**, entre março/2020 e abril/2022 o preço do insumo passou por severa elevação, tendo ocorrido, no pico, um **aumento de 96,33%**, segundo dados da ANP – muito acima do reajuste pelo IPCA, de apenas 19,34%.

Isso mostra que os desembolsos realizados pelas concessionárias de infraestrutura rodoviária no período estiveram sujeitos **não a mera flutuação de preços**, mas, sim, a **variações extraordinárias**, decorrentes de evento que afetou os cenários econômicos nacional e internacional.

Não bastasse isso, no início de 2022 iniciou-se o **conflito entre Rússia e Ucrânia**, que colaborou significativamente para agravar ainda mais a alta no preço dos insumos, gerando **relevantes consequências sobre a cadeia produtiva global de suprimentos e matérias primas**.

Como bem coloca a Concessionária Rota de Santa Maria S.A. em seu pleito objeto desta Consulta Pública, *“concretamente, os impactos [da Guerra] têm maior desenvolvimento no que diz respeito, por exemplo, aos combustíveis, incluindo o diesel, que é um importante insumo em obras de infraestrutura rodoviária. Com isso, novamente os insumos da construção civil essenciais às obras rodoviárias foram altamente impactados, de forma acumulada com os impactos já advindos da pandemia do COVID-19”* (p. 12).

Ambos os eventos – **Pandemia de Covid-19 e Guerra entre Rússia e Ucrânia** – **impactaram de maneira relevante todos os contratos de concessão de infraestrutura rodoviária** que **realizaram obras e investimentos a partir do segundo semestre de 2020**, gerando uma onerosidade excessiva para as concessionárias, que tiveram de lidar com um aumento de preços extraordinário e fora das meras flutuações de mercado.

Trata-se, portanto, de **temática** não restrita à realidade da Concessionária Rota de Santa Maria S.A., mas, sim, **afeta a todo o setor de rodovias**. Tanto isso é verdade que, recentemente, a ABCR sugeriu à ANTT a inclusão da pauta na revisão de sua Agenda Regulatória no biênio 2023-2024, ressaltando a urgência no endereçamento da questão.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Protocolo: TS52023-9 na Tomada de Subsídios n. 5/2023. **“Descrição do problema identificado:** Sugere-se a inclusão de novo Projeto na Agenda Regulatória: Definição de metodologia para o cálculo dos impactos causados pela



No mérito, tanto a **Pandemia** quanto a **Guerra** são enquadráveis como **caso fortuito e força maior**, consolidando álea contratual extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão.

No caso da **Pandemia**, há reconhecimento expresso nesse sentido pela Consultoria Jurídica do então Ministério da Infraestrutura, segunda a qual *“a pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes”* (Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, p. 04).

Mais especificamente, a **imprevisibilidade da pandemia** não se relaciona apenas com o momento de sua materialização (para os contratos celebrados anteriormente), mas, em especial, quanto aos seus **efeitos concretos, independentemente do momento em que celebrados os contratos de concessão**.<sup>2</sup> É nessa esteira, aliás, que o art. 65, II, “d”, da Lei Federal n. 8.666/93, estabelece o direito ao reequilíbrio contratual em caso de eventos *“previsíveis porém de conseqüências incalculáveis”*.

E, quanto aos efeitos, existem diversos estudos que comprovam o **nexo de causalidade entre a Covid-19 e o aumento no preço de insumos rodoviários**. Dentre eles, cita-se estudo da ABCR, elaborado pela *Tendências Consultoria*, referência no mercado, que demonstra de maneira

---

pandemia de coronavírus (COVID-19) sobre o preço de insumos no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária.

**Causa do problema identificado:** Ainda não há definição, no âmbito da ANTT, sobre a metodologia para o cálculo dos impactos causados pela pandemia de coronavírus (COVID-19) sobre o preço de insumos rodoviários.

**Justificativa:** Como é de conhecimento da Agência, a pandemia de COVID-19 gerou efeitos prejudiciais sobre os contratos de concessão de infraestrutura rodoviária. Logo após o início da pandemia, a demanda das rodovias concedidas sofreu queda inesperada. Em seguida, como consequência da chamada “segunda onda” dos efeitos da COVID-19, observou-se aumentos extraordinários no preço dos insumos rodoviários.

Frente a esse cenário, a ANTT deu solução à questão da demanda com a publicação da Resolução n. 5.954/2021, pendendo, porém, a definição de metodologia para o caso dos insumos. Sugere-se, portanto, a continuidade desses esforços pela ANTT com vistas a evitar o represamento de um passivo regulatório que, no limite, pode prejudicar a sustentabilidade financeira dos contratos de concessão”.

<sup>2</sup> “70. Evidentemente, a disseminação do vírus SARS-CoV-2 não poderia ter sido evitada pelos concessionários responsáveis pela exploração da infraestrutura de transportes no Brasil. De igual modo, **não tinham como prever a pandemia, muito menos seus efeitos, tampouco condições de impedi-los. Mesmo agora, em meio à crise já instalada, não se tem clareza a respeito dos exatos efeitos que a pandemia terá sobre a economia nacional.** Além disso, entendo que o atual estado de coisas decorrente da pandemia não configura evento cujo risco possa ser considerado comum ou normal ao negócio desempenhado pelos concessionários de infraestrutura de transportes. A situação que o mundo está vivenciando foge claramente a qualquer padrão de normalidade” (Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, p. 18).



detalhada que os **efeitos da Pandemia sobre os preços dos insumos rodoviários** foram ao mesmo tempo **agudos, imprevisíveis e inevitáveis**.<sup>3</sup>

No Estudo, a *Tendências* analisou as séries históricas dos preços dos seis principais insumos utilizados na infraestrutura rodoviária (produtos asfálticos, cimento, aço, diesel, madeira e materiais pétreos) e, a partir desses dados, projetou, por meio da sofisticada metodologia de *machine learning* e de um conjunto robusto de indicadores econômicos, qual teria sido o comportamento dos preços em caso de inexistência de pandemia em diferentes momentos do tempo. Em seguida, comparou os valores projetados com os reais, no cenário pandêmico.

Ao final, concluiu-se que, por mais rebuscada que fosse a metodologia preditiva, não seria possível estimar os aumentos observados decorrentes da pandemia. Ou seja, a **elevação acentuada** nos preços dos insumos analisados **não se tratou de mera flutuação de preços**, tendo sido, em verdade, **imprevisível e extraordinária**, uma vez que descolou drasticamente de seu padrão histórico e não foi absorvida pelos índices de reajustes contratuais (especialmente o IPCA).

Quanto à **Guerra**, reconhece-se que o conflito entre Rússia e Ucrânia também ensejou efeitos prejudiciais aos preços de insumos rodoviários, conforme ressalvado expressamente pela *Tendências*.<sup>4</sup>

Essas conclusões são corroboradas pelas **novas modelagens de contratos de concessão de infraestrutura rodoviária federal**, que expressamente mencionam **pandemias e guerras** como **exemplos de eventos de caso fortuito e força maior**.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> O Estudo pode ser acessado no seguinte link: <[https://melhoresrodovias.org.br/wp-content/uploads/2023/03/ABCR\\_Custo\\_dos\\_Insumos.pdf](https://melhoresrodovias.org.br/wp-content/uploads/2023/03/ABCR_Custo_dos_Insumos.pdf)>. Acesso em 11/10/2023.

<sup>4</sup> “Embora o destaque nesse estudo seja a imprevisibilidade e a magnitude do aumento nos preços dos insumos associado à pandemia, **cabe lembrar que outros eventos** – seja no passado recente (por exemplo, rupturas na política nacional ou alterações em políticas de preço da Petrobras) ou atualmente (**conflito entre Rússia e Ucrânia**) – **também tiveram impacto imprevisível e significativo nos preços de insumos típicos da infraestrutura rodoviária**, podendo suscitar providências e aprofundamentos como os aqui realizados” (p. 04).

<sup>5</sup> Cita-se, como exemplo, trecho do contrato de concessão Rio-Valadares: “22.2 O Poder Concedente é responsável pelos seguintes riscos relacionados à Concessão: [...] 22.2.3 **caso fortuito ou força maior, a exemplo dos eventos de guerras nacionais ou internacionais** que envolvam diretamente a execução contratual, atos de terrorismo, contaminação nuclear, química ou biológica, salvo se decorrentes de atos da Concessionária, embargo comercial de nação estrangeira ou **pandemia**, desde que o fato gerador não seja segurável no Brasil considerado o prazo de um



Ainda, ao se observar a regulamentação de **caso fortuito e força maior nos contratos de concessão de rodovias**, nota-se, de maneira geral, um compartilhamento do risco a partir do critério do “**risco segurável**”, cabendo às concessionárias os eventos de caso fortuito e força maior seguráveis e ao Poder Concedente os não seguráveis.

No contrato da Concessionária Rota de Santa Maria S.A., por exemplo, a concessionária deve absorver o risco “*desde que o fato gerador seja segurável no Brasil à época de sua ocorrência por, no mínimo, duas seguradoras*” (Cl. 19.2.21), ao passo que o Poder Concedente é responsabilizado “*desde que o fato gerador não seja segurável no Brasil, no momento da contratação/renovação da apólice por, no mínimo, duas seguradoras*” (Cl. 19.3.4).

Ocorre que **nem eventos de pandemia nem eventos de guerra são considerados seguráveis** pelo mercado segurador brasileiro.

No primeiro caso, à época da materialização da Covid-19, a ANTT consultou a Federação Nacional de Seguros Gerais (FenSeg) acerca da existência de cobertura nas apólices de seguros, especialmente seguro-garantia, riscos operacionais e responsabilidade civil, de eventos referentes à Pandemia, justamente em razão do compartilhamento do risco entre concessionárias e Poder Concedente.

Em resposta, a FenSeg sinalizou que **eventos de caso fortuito e força maior não seriam seguráveis** por seguro-garantia e, “*com relação aos seguros de responsabilidade civil e riscos patrimoniais, inclusive Lucros Cessantes – Interrupção de Negócios*”, **não foi identificado no mercado “oferta, de maneira genérica, de ‘caso fortuito e força maior’ e especificamente de Epidemias e Pandemias”**.<sup>6</sup>

---

ano anterior à data da ocorrência por, no mínimo, duas seguradoras, conforme registrado na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) ou órgão que venha a substituí-la”.

<sup>6</sup> Processo SEI ANTT n. 50500.085635/2020-68. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/de/sei>>. Acesso em 11/10/2023.



As **guerras**, por sua vez, configuram **uma excludente de mercado nas apólices de seguros**. Para ilustrar, seguem exemplos de condições gerais de apólices de seguro de algumas seguradoras que atendem no Brasil:

*Tokio Marine (riscos operacionais)<sup>7</sup>*

4.1. A Seguradora, sob nenhuma hipótese, responderá pelas reclamações de indenização por perdas, danos ou despesas decorrentes, direta ou indiretamente, dos seguintes eventos:

a) atos ilícitos dolosos ou por culpa grave equiparável ao dolo, EXCLUSIVO E COMPROVADAMENTE, praticados pelo segurado, pelos beneficiários, ou representantes, de um ou do outro. Em se tratando de pessoa jurídica, a presente exclusão se aplica aos atos praticados pelos sócios controladores, dirigentes e administradores da empresa, aos beneficiários e respectivos representantes;

b) atos de hostilidade ou de guerra, declarada ou não, conspiração, subversão, rebelião, insurreição, guerra civil, guerrilha, revolução, poder usurpado, e em geral, todo e qualquer ato ou consequência de tais ocorrências;

*AXA (responsabilidade civil geral)<sup>8</sup>*

5. EXCLUSÕES GERAIS

5.1 ESTE CONTRATO DE SEGURO NÃO COBRE RECLAMAÇÕES POR PERDAS E DANOS DIRETA OU INDIRETAMENTE DECORRENTES DE:

5.1.1 ATOS DE HOSTILIDADE, OPERAÇÕES BÉLICAS, GUERRA, GUERRA CIVIL, GUERRA QUÍMICA E/OU BACTERIOLÓGICA, TUMULTOS, GREVES, "LOCKOUT", REBELIÃO, INSURREIÇÃO, REVOLUÇÃO, CONFISCO, NACIONALIZAÇÃO, REQUISIÇÃO OU DESTRUIÇÃO DECORRENTES DE QUALQUER ATO DE AUTORIDADE DE FATO OU DE DIREITO, CIVIL OU MILITAR E, EM GERAL, TODO E QUALQUER ATO OU CONSEQUÊNCIA DESSAS OCORRÊNCIAS, BEM COMO, ATOS PRATICADOS POR QUALQUER PESSOA AGINDO POR PARTE OU EM LIGAÇÃO COM QUALQUER ORGANIZAÇÃO CUJAS ATIVIDADES VISEM A DERRUBAR PELA FORÇA O GOVERNO OU INSTIGAR A SUA QUEDA, PELA PERTURBAÇÃO DA ORDEM POLÍTICA E SOCIAL DO PAÍS, POR MEIO DE ATOS DE TERRORISMO, GUERRA REVOLUCIONÁRIA, SUBVERSÃO E GUERRILHAS, SAQUE OU PILHAGEM DECORRENTE DOS FATOS ACIMA;

Portanto, diante do exposto, a ABCR reforça a importância de que a AGERGS, considerando os elementos trazidos nesta manifestação, reconheça o **mérito** do reequilíbrio econômico-financeiro em virtude dos **efeitos da Pandemia de Covid-19** e da **Guerra entre Rússia e Ucrânia** sobre o **preço dos insumos rodoviários**.

<sup>7</sup> Cf.: <<https://www.tokiomarine.com.br/wp-content/uploads/2022/05/riscos-operacionais-condicoes-geral-052022v01.pdf>>. Acesso em 11/10/2023.

<sup>8</sup> Cf.: <[https://www.axa.com.br/wp-content/uploads/2022/02/CG\\_RC\\_NaoPadronizado.pdf](https://www.axa.com.br/wp-content/uploads/2022/02/CG_RC_NaoPadronizado.pdf)>. Acesso em 11/10/2023.

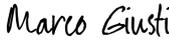


Trata-se de medida que, além de jurídica e economicamente consistente, tende a remediar a materialização de graves prejuízos que atualmente assolam não apenas a Concessionária Rota de Santa Maria S.A., mas, também, o setor de rodovias como um todo. A efetiva e célere **recomposição do equilíbrio econômico-financeiro** confere **segurança jurídica** à concessão e **evita o comprometimento da continuidade da prestação dos serviços**.

Seguimos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Respeitosamente,

DocuSigned by:  
  
0C2A82D05E6442C  
**Marco Aurélio Barcelos**  
Diretor-Presidente

DocuSigned by:  
  
7E228A86455A40E...  
**Marco Giusti**  
Diretor Executivo