



AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL
Av. Borges de Medeiros, 659 - 14º andar - Bairro Centro - CEP 90020-023 - Porto Alegre - RS - www.agergs.rs.gov.br
CNPJ 01.962.045/0001-00

INFORMAÇÃO Nº 14/2024 - DQ

Expediente:	000233-39.00/22-3
Origem:	Diretoria Geral
Objeto:	Pedido de reequilíbrio econômico-financeiro em razão das intervenções no pavimento realizadas entre o km28+030 ao km176+680 da RSC-287.

Prezado Diretor,

A Concessionária Rota de Santa Maria S/A. (doravante RSM) apresentou requerimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato Nº 20/2021 (doravante CONTRATO) proveniente da Concorrência Pública Internacional Nº 0001/2020 em 18/02/2022, por meio do Ofício RSM Nº 040/2022-SELT.

A RSM fundamenta seu pedido na cláusula 19.3.11 do CONTRATO, onde consta que alterações nas condições do SISTEMA RODOVIÁRIO entre a data de entrega da PROPOSTA e a DATA DE ASSUNÇÃO são riscos sob responsabilidade do PODER CONCEDENTE.

Nesse sentido, a RSM alega que ocorreram intervenções no pavimento da RSC-287, enquanto ainda administrada por sua antiga operadora, que ocasionaram alterações nas condições do SISTEMA RODOVIÁRIO. O item "Obs.05" do Termo de Arrolamento e Transferência de Bens sumariza essa situação:

Recentemente, após a data da licitação desta Concessão e a apresentação da proposta, houve a realização de uma série de intervenções de manutenção de pavimento no segmento sob administração da EGR, que alteraram significativamente as condições do pavimento no respectivo segmento entre o km 28+030metros ao km 176+680metros.

A RSM afirma que as intervenções realizadas sob administração da EGR, no período supracitado, resultaram em um aumento substancial das áreas de exsudação e que se faz necessária recomposição do equilíbrio econômico-financeiro conforme cláusula 20 do CONTRATO. A Concessionária estima que os investimentos necessários são de R\$ 34.417.463,95 referentes a maio de 2019.

É o relatório.

1. DOS FATOS

A RSM apresentou pedido de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em 18/02/2022 por meio do Ofício RSM n.º 040/2022-SELT (Secretário de Logística e Transporte). O Ofício é composto de resumo da

situação, resultado das alterações realizadas, fatores que causaram a aparição das patologias, ensaios laboratoriais, qualidade da massa asfáltica aplicada, evolução acelerada das patologias de ATR e escorregamento, da instrução do pleito e conclusão e requerimentos.

Adicionalmente, estão anexados ao Ofício RSM n.º 040/2022-SELT os seguintes documentos:

- i) Ofício 001/2021 de Solicitação de Extrato de Intervenções;
- ii) Extrato de Intervenções fornecido em 18/06/2021 (PROA 2118000003106);
- iii) Ofício 019/2022 de Solicitação de Complemento do Extrato de Intervenções;
- iv) Extrato Complementar de Intervenções fornecido em 11/02/2022;
- v) Estudo Técnico realizado pela DYNATEST;
- vi) Estudo Técnico realizado pela MVPAV;
- vii) Investimentos previstos para Reparo no Edital;
- viii) Notas de Jornal e Ofícios recebidos reclamando das condições do pavimento neste trecho; e
- ix) Ensaio realizados.

No dia 01/04/2022, a RSM apresentou o Ofício o RSM N° 082/2022-PC que é composto de resumo, apresentação de retográfico que relaciona as obras executadas pela EGR, os pontos com exsudação e as obras executadas pela RSM, de proposta de procedimento de avaliação dos trechos sob análise, de solicitação da RSM de cópia de procedimento da EGR sobre a apuração das exsudações perante suas subcontratadas, conclusão, requerimentos e ata de reunião realizada em 31/03/2022 com a presença de representantes da SPGG, EGR, DYNATEST, Sacyr Construcción e RSM. Na reunião foram discutidos os temas trazidos pelo Ofício RSM N° 040/2022-SELT e a proposta de criação de comissão para extração e avaliação de amostras.

Durante o mês de abril de 2022 foi realizada vistoria técnica na RSC-287 com o objetivo de definir os locais de coleta das amostras, os testes a serem realizados, os laboratórios (LPAV e E-Vias), a execução da coleta das amostras e a entrega das amostras aos laboratórios. Participaram da organização e controle dessas atividades representantes da SPGG, RSM e EGR.

No dia 24/05/2022, a RSM emitiu o Ofício RSM N° 123/2022-PC onde apresentou seu entendimento da necessidade de extração de 23 novas amostras devido à evidenciação, por parte da Concessionária, de novas anomalias no asfalto com evolução anormal. A RSM afirma que o processo de extração correrá sob responsabilidade da MVPAV e que o LPAV realizará a avaliação das amostras. No Ofício, a Concessionária faculta às partes a possibilidade de acompanhamento das atividades de extração e avaliação, e comunica que a atividade de extração contará com tabelião encarregado de lavrar ata notarial.

Em 27/06/2022, o LPAV emitiu o Relatório de Ensaio N° 014/2022 que encaminha os resultados obtidos para os materiais enviados pelo solicitante (RSM).

Em julho de 2022, a Dynatest, sob contratação da RSM, emitiu o Relatório DYN-CC21014-01 com considerações referentes ao Relatório de Ensaio N° 014/2022 do LPAV. No mesmo mês, a E-Vias emitiu o Relatório RT 0236.1.2022 R01 com o resultado dos ensaios de "Deformação Permanente – Método Hamburgo".

No dia 31/10/2022, a RSM emitiu o Ofício RSM N° 289/2022-PC que complementa e continua o pedido de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO. Informa que as intervenções executadas de agosto de 2021 a agosto de 2022 somados aos ensaios e estudos realizados ocasionaram um impacto de R\$ 19.847.767,20. Além desse valor, tem-se a necessidade de intervenções adicionais com custo estimado de R\$ 35.188.457,69. O total desses dois valores é de R\$ 55.036.224,89 com data base em agosto de 2022.

Em 17/01/2023, a AGERGS emitiu o Ofício N° 3/2023-GP-CS à SELT, fazendo referência aos Ofícios RSM N° 040/2022-SELT, RSM N° 082/2022-SELT e RSM n.º 289/2022-PC ENG. A secretaria possui 30 dias para manifestar-se sobre o pleito da RSM nos termos da subcláusula 20.2.4 do CONTRATO. A SELT confirma o recebimento do Ofício N° 3/2023-GP-CS em 26/01/2023.

Em 18/08/2023 a Diretoria Jurídica (DJ) da AGERGS manifestou-se no seguinte sentido (Informação Nº 170/2023-DJ):

...a análise de alterações no sistema rodoviário (em período anterior à assunção dos serviços) que demandam investimentos superiores aos estimados pela concessionária, fins de deferimento do pleito de reequilíbrio, é procedimento que envolve tanto aspectos jurídicos quanto técnicos/engenharia. Ambas visões são elementares na completa e justa avaliação da solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro.

Em 09/10/2023 a SEPAR manifestou-se sobre os Ofícios RSM nº 082/2022-PC, RSM n.º 173/2022-PC, RSM nº 289/2022-PC e RSM nº 178/2023 por meio da Informação Nº 212/2023 – SEPAR/DFCR.

Em 27/10/2023 a DECOR/SELT emitiu Manifestação Técnica sobre o pleito de reequilíbrio econômico-financeiro.

No dia 06/11/2023 o Processo Administrativo Eletrônico 22/1300-0005860-0 da SPGG foi apensado ao expediente AGERGS em tela.

Em 21/11/2023, a RSM expõe sua posição acerca da Informação Nº 212/2023 – SEPAR/DFCR por meio do Ofício RSM Nº 375/2023-PC onde lê-se o que segue:

...resta claro que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato foi prejudicado considerando que foram necessárias obras adicionais de recuperação e conservação de pavimento...

No dia 13/12/2023 a DJ/AGERGS opinou na Informação Nº 293/2023-DJ, pelo deferimento do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro formulado pela Concessionária Rota de Santa Maria S/A.

Em 19/12/2023 a Diretoria de Tarifas da AGERGS manifestou-se trazendo o valor de R\$ 58.022.662,00 (data base novembro/2023) como estimativa de custo adicional para o reequilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO.

2. DA ANÁLISE

A seguir apresentamos a análise dos pontos atinentes à Diretoria de Qualidade da AGERGS quanto ao pedido de reequilíbrio econômico-financeiro em razão das intervenções no pavimento realizadas entre o km28+030 ao km176+680 da RSC-287.

A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro está regrada na cláusula 20 do CONTRATO.

20. RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

20.1. Cabimento da Recomposição

20.1.1. Sempre que atendidas as condições do CONTRATO e mantida a alocação de riscos nele estabelecida, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

20.1.1.1. Considera-se caracterizado o desequilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO quando qualquer das partes sofrer efeitos, positivos ou negativos, de evento cujo risco não tenha sido a ela alocado.

20.1.2. Diante da materialização de evento de desequilíbrio, somente caberá a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO com relação à **parcela do desequilíbrio pleiteado cuja exata medida for comprovada pelo pleiteante.** (grifos nossos)

A subcláusula 20.2.1 define quem são as partes que podem iniciar ou solicitar o procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Já a subcláusula 20.2.3 determina os elementos mínimos do pleito de recomposição.

20.2.1. O procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro poderá ser iniciado pelo CONCEDENTE, por **solicitação da CONCESSIONÁRIA** ou pela Diretoria Geral da AGERGS. (grifo nosso)

20.2.3. Os pleitos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO deverão ser instruídos, no mínimo, com os seguintes elementos:

- i. Descrição e comprovação dos fatos e da hipótese ensejadora da recomposição;
- ii. Estimativa da variação de investimentos, custos, despesas ou receitas decorrentes do evento causador do desequilíbrio; e
- iii. Sugestão das medidas a serem adotadas para a recomposição do equilíbrio do CONTRATO.

Desta forma, a RSM apresentou sua solicitação inicial de reequilíbrio econômico-financeiro em fevereiro de 2022 por meio do Ofício RSM n.º 040/2022-SELT. No referido Ofício consta a descrição dos fatos observados pela Concessionária, sendo a comprovação dos fatos feita por meio de estudos coordenados unilateralmente pela RSM e realizados pela Dynatest e MVPAV. A hipótese ensejadora da recomposição é a subcláusula 19.3.11 do CONTRATO.

19.3. O PODER CONCEDENTE é responsável pelos seguintes riscos relacionados à CONCESSÃO:

(...)

19.3.11. **alterações nas condições do SISTEMA RODVIÁRIO entre a data de entrega da PROPOSTA e a DATA DE ASSUNÇÃO;** (grifo nosso)

As alterações no sistema rodoviário às quais a RSM se refere são obras realizadas pela Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR), no período sob responsabilidade do PODER CONCEDENTE, que levaram ao aparecimento da patologia de EXSUDAÇÃO em um primeiro momento e de deformação permanente nas trilhas de roda e escorregamentos de massa asfáltica em um segundo momento.

Nesse sentido, a Concessionária apresentou em 01/04/2022 retográfico (Figura 1) onde correlaciona os trechos onde ocorreram obras da EGR, os pontos onde encontrou exsudação e os pontos onde já havia realizado obras. Notamos que existe correlação entre os pontos com obras da EGR e os pontos onde a RSM identificou a patologia de EXSUDAÇÃO.

RETIGRÁFICO

CADASTRO DE EXSUDAÇÃO E OBRAS																	
OBRAS EGR																	
EXSUDAÇÃO																	
OBRAS RSM																	
KM Inicial	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	52	54	56	58	60
KM Final	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	52	54	56	58	60	62

OBRAS EGR																	
EXSUDAÇÃO																	
OBRAS RSM																	
KM Inicial	62	64	66	68	70	72	74	76	78	80	82	84	86	88	90	92	94
KM Final	64	66	68	70	72	74	76	78	80	82	84	86	88	90	92	94	96

OBRAS EGR																	
EXSUDAÇÃO																	
OBRAS RSM																	
KM Inicial	96	98	100	102	104	106	108	110	112	114	116	118	120	122	124	126	128
KM Final	98	100	102	104	106	108	110	112	114	116	118	120	122	124	126	128	130

OBRAS EGR																	
EXSUDAÇÃO																	
OBRAS RSM																	
KM Inicial	130	132	134	136	138	140	142	144	146	148	150	152	154	156	158	160	162
KM Final	132	134	136	138	140	142	144	146	148	150	152	154	156	158	160	162	164

OBRAS EGR						
EXSUDAÇÃO						
OBRAS RSM						
KM Inicial	164	166	168	170	172	174
KM Final	166	168	170	172	174	176

Figura 1

Na continuidade da avaliação das alterações do sistema rodoviário foi formado grupo com participação da RSM, SPGG, SELT, AGERGS e EGR com o intuito de coletar novas amostras e realizar novos testes. Os laboratórios eleitos, em consenso, para a realização dos testes foram o LAPAV e E-Vias. Entendemos que os resultados advindos dos testes realizados sob coordenação de distintas partes possuem um grau superior de confiança àqueles realizados sob coordenação unilateral. Essa posição é compartilhada pela Diretoria de Fiscalização das Concessões Rodoviárias da SEPAR:

Entendemos que o processo foi montado para que todas as partes tivessem confiança nos resultados dos ensaios, processo que contou com a participação de técnicos da EGR que não fizeram, em momento algum, questionamentos sobre a falta de lisura ou impertinência técnica dos procedimentos adotados.

Quanto ao Relatório DYN-CC21014-01, que discorre sobre o Relatório de Ensaio Nº 014/2022 do LAPAV, destacamos os seguintes pontos que evidenciam inadequações nas amostras extraídas da RSC-287 em comparação com os parâmetros técnicos de referência. Algumas das medições realizadas trazem inadequações em mais de 50% das amostras.

i) sobre o teor de ligante asfáltico:

Diante da análise dos valores apresentados, cumpre ressaltar que **(61,6%)** dos resultados, não atendem aos parâmetros exigidos pelo método de ensaio DNIT ES 031/2006, onde é definido que a variação do teor de asfalto pode variar entre mais ou menos (0,3%) do teor de projeto... (grifo nosso)

...é de suma importância ressaltar que o não atendimento ao teor de betume definido em projetos podem acarretar o surgimento precoce de patologias no pavimento...

ii) sobre a relação filler/betume:

...tomando como referência o Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo – DER/SP em sua especificação técnica ET-DE-P00/027 – Concreto Asfáltico, recomenda-se que a relação filler/betume em massa, esteja compreendida entre 0,6 e 1,2, sendo estes valores referenciais definidos para o bom desempenho da camada asfáltica.

...verifica-se que o parâmetro de **relação filler-betume é quase que totalmente inadequado**, sendo que **(96,2%)** apresenta-se superior ao limite máximo estabelecido, chegando a índices extremamente elevados para o parâmetro como 2,63 e 2,49. (grifos nossos)

iii) sobre a análise granulométrica do material:

...os valores apresentados na análise granulométrica em especial nas peneiras 1/2", 3/8", nº4, nº10, nº80 e nº200 demonstram uma mistura asfáltica heterogênea, e na maioria dos casos encontra-se extremamente fina em especial nas peneiras de números 4, 10, 80 e 200. Deste modo, esta mistura, fica **muito suscetível a Exsudação**, o que fatalmente com a solicitação do tráfego pesado da rodovia, ocasionará em **Afundamento nas Trilhas de Roda e Deformação permanente**. (grifos nossos)

iv) sobre o grau de compactação:

...uma mistura asfáltica com excesso de material fino em conjunto com certa solicitação de tráfego em pontos concentrados da faixa de rolamento (Trilhas de roda interna e externa), proporciona um grau de compactação extremamente elevado, ou seja, superiores a (101%), como visto em (84,6%)...

Sobre a Informação Nº 212/2023 – SEPAR/DFCR, a SEPAR identifica que nas informações trazidas pela EGR não existe manifestação quanto a qualidade das obras. A EGR não elaborou parecer técnico sobre os resultados dos ensaios obtidos de forma consensual e não há comprovação de que as obras foram realizadas com a qualidade requerida.

Dessa forma, com a documentação presente no expediente em tela, observa-se que a tese trazida originalmente pela RSM não possui contraponto técnico. O pleito da Concessionária está fundamentado em estudos que fez inicialmente de forma unilateral e na sequência sob coordenação de grupo de trabalho com participação de todos interessados. A DJ/AGERGS manifesta-se (Informação Nº 293/2023-DJ) no mesmo sentido:

Tem-se, portanto, que os argumentos apresentados pela EGR não foram suficientes a desconstituir as alegações da concessionária, respaldadas por estudos e pareceres técnicos, o que juridicamente conduz ao reconhecimento do direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato nos limites delineados pelas subcláusulas 19.3.11[1] e 20.4.2[2].

Quanto à Manifestação Técnica da DECOR/SELT, no que tange a estimativa de variação de custos decorrentes do evento causador do desequilíbrio, a Diretoria contribui apontando inconsistências no documento intitulado “Serviços Executados – Memória de Cálculo” inserido às fls. 729-752 do expediente 22/1300-0005860-0 da SPGG, destacando os seguintes pontos:

Itens contabilizados em duplicidade;

Serviços de fresagem e recomposição executados além da espessura e/ou largura nas quais houve intervenção pela EGR;

Serviços aos quais não se observa relação de causalidade com os eventos do auto deste processo (por exemplo, preenchimento de acostamento).

Sobre o custo adicional estimado para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, a DT/AGERGS realizou estudo (Informação Nº 167/2023 – DT) onde concluiu que o valor é de R\$ 58.022.662,00 com data base em novembro de 2023. No entanto, faz ressalva quanto a ausência de dados necessários:

Dessa forma, ainda não se pode aplicar a metodologia do FCM, visto que **há dados necessários e não informados**, especialmente com relação à **receita marginal estimada**. (grifo nosso)

Observadas as divergências apontadas pelo Poder Concedente e Regulador, temos que se faz imprescindível o aprofundamento dos estudos com o fim de obter a exata medida do desequilíbrio como preconiza a subcláusula 20.1.2 do CONTRATO. Dessa forma, endossamos a posição da DJ/AGERGS quanto ao uso do instituto administrativo “decisão coordenada” previsto na Lei Federal nº 9.784/99.

No que concerne ao modo de identificação de eventuais inconsistências nas planilhas apresentadas pela parte interessada/RSM, nos quantitativos e números apontados, bem como das diferenças a serem contratualmente reequilibradas por parte do Poder Concedente, a Diretoria de Assuntos Jurídicos propõe às demais Diretorias Técnicas e ao Conselho Superior que seja sugerido à SELT e SPGG a utilização de instituto administrativo conhecido como “decisão coordenada”, conforme previsto nos artigos 49-A e 49-G^[3] da Lei Federal nº 9.784/99, inseridos pela Lei Federal nº 14.210/2021.

Como sugestão das medidas a serem adotadas para a recomposição do equilíbrio do CONTRATO, a RSM indica (Ofício RSM Nº 040/2022-SELT):

...a adoção de revisão tarifária, via fluxo de caixa marginal, considerando o prazo contratual ainda a vigor e a possibilidade de diluição dos seus efeitos ao longo do tempo, tornando o impacto menos oneroso ao usuário, além do *waiver* contratual até a sua implementação.

Entendemos que o uso do Fluxo de Caixa Marginal está em consonância com a subcláusula 20.4.1 do CONTRATO, devendo a Concessionária especificar sua proposta de *waiver* contratual para que possa ser avaliada.

20.4. Fluxo de Caixa Marginal

20.4.1. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será realizada de forma que seja nulo o valor presente líquido do FLUXO DE CAIXA MARGINAL projetado em razão do evento que ensejou a recomposição, considerando, na mesma data base, (i) os fluxos de caixa dos dispêndios marginais resultantes do evento que deu origem à recomposição, (ii) os fluxos de caixas das receitas marginais resultantes da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

3. CONCLUSÃO

Observado o disposto no documento em tela, concluímos pelo reconhecimento do pleito de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro proposto pela RSM nos termos da cláusula 20 do CONTRATO.

Salientamos que é imprescindível a correção das divergências encontradas de modo que a exata medida do desequilíbrio seja comprovada pela pleiteante.

Eng. Róger Samuel Zulpo

Técnico Superior



Documento assinado eletronicamente por **Roger Samuel Zulpo, Técnico Superior**, em 19/01/2024, às 20:46, conforme Medida Provisória nº 2.200-2/2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.agergs.rs.gov.br/processos/verifica.php> informando o código verificador **0421864** e o código CRC **3A1BD9DF**.