



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 167/2023 - DT

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.

Prezado Diretor,

A Concessionária Rota de Santa Maria S./A. encaminhou o Ofício RSM nº 040/2022-SELT (documento SEI nº 0333944) para a Secretaria de Logística e Transportes do Estado do Rio Grande do Sul (SELT), Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG) e AGERGS comunicando sobre a futura solicitação de recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em razão das intervenções no pavimento realizadas no trecho entre o km 28+030 e km 176+680 pela Empresa Gaúcha de Rodagem (EGR) argumentando que estas intervenções teriam aumentado as áreas de exsudação.

O custo estimado para remover as intervenções realizadas pela EGR e substituí-la por uma nova capa asfáltica foi de R\$ 34.417.463,95, preços de maio de 2019. Tal custo ainda poderia ser acrescido com a realização de trabalhos emergenciais para garantir a segurança dos usuários. A Concessionária sugere como medida a ser adotada para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato a adoção de revisão tarifária, via fluxo de caixa marginal, considerando o prazo contratual ainda a vigor.

É o relatório.

De acordo com o Ofício RSM nº 040/2022-SELT encaminhado pela Concessionária Rota de Santa Maria, a Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR) realizou intervenções no pavimento do trecho concedido da RSC-287 entre a data de apresentação da proposta econômica (14 de dezembro de 2020) e a data de assunção do sistema rodoviário (30 de agosto de 2021) e estas intervenções teriam alterado as condições do pavimento. Tal fato foi descrito no Termo de Arrolamento e Transferências de Bens, no item Obs.05, reproduzido abaixo.

Obs.05: 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 (Ofício RSM nº 040/2022-SELT, p. 2).

Amparada no Relatório da Dynatest e nos resultados e relatório da Consultoria MV PAV Engenharia, a Concessionária argumenta que

o material aplicado não atende aos parâmetros de qualidade e performance mínimos, como se comprova pelo estudo do Anexo 05, assim como pelo fato de sua vida útil ter se exaurido em menos de 1 (um) ano, período no qual surgiram uma infinidade de anomalias que agora demandam intervenções adicionais, urgentes e não previsíveis dentro das "boas práticas" de engenharia.

(...)

Não era previsível, quando da elaboração da proposta, que a rodovia receberia após a data da proposta intervenções no pavimento que, ao invés de melhorar suas condições, a tornariam um segmento repleto de exsudações, afundamentos de trilhas de roda, desagregações e demais anomalias hoje presentes nesse segmento.

Entre abril de 2022, com o envio do Ofício RSM Nº 082/2022-PC (documento SEI nº 0337954), e outubro de 2022, com o Ofício RSM nº 289/2022-PC (documento SEI nº 0361355), observa-se pelos documentos inseridos no processo comunicação entre a Concessionária, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG), Secretaria de Logística e Transportes (SELT) e EGR sobre os ensaios a serem realizados e as etapas para avaliar a qualidade das intervenções realizadas pela EGR no pavimento no trecho em questão.

O Ofício RSM nº 289/2022-PC encaminhado pela Concessionária apresentou os custos efetivamente incorridos com as intervenções realizadas no trecho entre o km 28+030 e km 176+680 para o primeiro ano da concessão (agosto de 2021 a agosto de 2022) no valor de R\$ 19.847.767,20 e, dada a necessidade de intervenções adicionais para integral recomposição do segmento, estimam custo adicional de R\$ 35.188.457,69. Desta forma, o custo total efetivo e estimado para solucionar as patologias verificadas no pavimento totaliza o valor de R\$ 55.036.224,89, a preços de agosto de 2022.

A Informação-UFCR/SPGG com data de 23 de janeiro de 2023 sugeriu o envio para a EGR de toda documentação para que esta se manifestasse sobre a qualidade da execução das obras referidas, bem como sobre a pertinência das questões técnicas alegadas pela Concessionária. Para fins de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sugerem também que os custos incorridos pela Concessionária sejam avaliados para cada segmento em questão e considerados apenas os custos dos ensaios realizados pelos laboratórios LAPAV e E-vias. Destacam ainda a necessidade de comprovação de tais custos e que os valores sejam compatíveis com os preços de mercado (documento SEI nº 0409773, p. 856-858).

A manifestação da EGR apontou quatro divergências com o processo extração das amostras e participação de representantes de determinadas instituições (documento SEI nº 0409773, p. 865-868). O primeiro ponto de discordância refere-se ao não reconhecimento da participação da E-vias para a realização dos ensaios. O segundo, o não reconhecimento da participação da Dynatest no processo e, portanto, seu parecer não possuiria validade. Terceiro, a extração das amostras e/ou a realização dos ensaios e/ou sua interpretação teriam apresentado irregularidades e, conseqüentemente, os resultados seriam irregulares. Por fim, a não participação do LAPAV na extração das amostras impossibilitaria dos seus técnicos de opinarem sobre as condições das amostras.

Tanto a Concessionaria, no Ofício RSM nº 178/2023 (documento SEI nº 0389277), quanto a Secretaria de Parcerias e Concessões do Estado do Rio Grande do Sul (SEPAR), por meio do Departamento de Fiscalização das Concessões Rodoviárias, na Informação Nº 212/2023 – SEPAR/DFCR (documento SEI nº 0409773, p. 1072-1077), contestam as argumentações da EGR destacando que técnicos da instituição teriam participado de reuniões que definiram os participantes, os ensaios a serem realizados e as datas e procedimentos para a extração das amostras. O Departamento de Fiscalização das Concessões Rodoviárias (DFCR) destaca que

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.

E que

Da análise da informação da EGR, não identificamos manifestação sobre a qualidade das obras, nem parecer sobre os resultados dos ensaios obtidos de forma consensual, não havendo comprovação de que as obras foram realizadas com a qualidade requerida (documento SEI nº 0409773, p. 1074-1075, grifos originais).

O Departamento de Fiscalização das Concessões Rodoviárias da SEPAR reitera seu entendimento quanto aos custos que devem ser considerados para fins de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, devendo

“ser relativos às obras executadas pela EGR entre a data da licitação e a data da assunção, considerando a remoção dos serviços executados sem qualidade e a recomposição com novo material (fresagem mais recomposição)” e que “devem ser considerados apenas os ensaios efetuados pelos laboratórios LAPAV/UFRGS e E-vias e que estão nos trechos de obra”.

A Manifestação Técnica do Departamento de Gestão de Contratos, Fiscalização e Medições (DEGCON) da SELT (documento SEI nº 0409773, p. 1082-1085) acolhe a manifestação da SEPAR/DFCR emitida através da Informação nº 212/2023 – SEPAR/DFCR quanto aos aspectos relacionados ao acompanhamento das partes para a realização dos ensaios propostos e aceitos de forma consensual, a não apresentação de comprovação da qualidade das obras executadas pela EGR em sua manifestação ou dos problemas apontados por ela quanto às análises dos ensaios realizados pelo LAPAV/UFRGS e E-vias, e que não houve apresentação de contraponto à argumentação da Concessionária de que as obras realizadas entre a data da licitação e da assunção não atingiram os parâmetros técnicos adequados. Além disso, ressaltam terem encontrado inconsistências na apuração das estimativas de custos incorridos pela Concessionária para a substituição da camada asfáltica.

no documento intitulado “Serviços Executados - Memória de Cálculo”, inserido neste expediente às fls. 729-752, através do qual a Concessionária apresenta o quantitativo de serviços pelo qual supostamente lhe seria devido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, há diversas inconsistências, dentre as quais destaca-se:

- 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).

Deste modo, salientamos que, se for o caso de reequilíbrio, este deverá compreender apenas a remoção dos serviços executados sem qualidade, entre a data da proposta e a data da assunção, e a recomposição com novo material, devendo-se ainda descontar os custos já previstos com as obras e serviços cujos riscos encontravam-se alocados à Concessionária. Além disso, devem ser considerados apenas os ensaios efetuados pelos laboratórios LAPAV/UFRGS e E-vias que estão nestes trechos de obra (documento SEI nº 0409773, p. 1084, grifos originais sublinhados, grifos nossos negrito).

A Informação Jurídica nº 22/2023/CONJUR/PLN/SELT enfatiza que

caso reconhecida tal ocorrência pelo Conselho Superior da AGERGS, a quem compete conhecer e julgar tais pleitos, somente cabe a recomposição do equilíbrio “com relação à parcela do desequilíbrio pleiteado cuja exata medida for comprovada pelo pleiteante”, **constituindo ônus do qual deve se desincumbir o pleiteante a demonstração exata do prejuízo suportado em virtude do evento (relação de causalidade), além de observar a melhor técnica, de preferência atrelada aos parâmetros contratuais, na quantificação dos serviços e aquisições realizados.**

In casu, **ressalta-se que a DECOR/DEGCON, como já dito, observou inúmeras inconsistências nas estimativas da Concessionária Rota de Santa Maria S.A., fato que deve ser corrigido pela pleiteante, caso a AGERGS defira o pleito, já que os reflexos financeiros também devem ser comprovados** (grifos originais).

A Concessionária declara no Ofício RSM nº 375/2023-PC (documento SEI nº 0413128) que concorda “com o exposto pela SEPAR, no que tange a quantificação do pleito, sendo relacionado com os quantitativos efetivamente executados e informados pela EGR, orçados com base na tabela de preços referencias SICRO”. Além disso, destaca que

o orçamento foi elaborado com base na tabela referencial SICRO com data base de abril/2022. Esta representa os preços médios de mercado no 8º mês do Contrato de Concessão, justamente o período em que a Concessionária vinha executando significativo volume de intervenções no pavimento a fim de atender os parâmetros contratuais previstos para a fase de trabalhos Iniciais.

(...)

Considerando que o presente pleito avalia e comprova a falta de qualidade dos serviços apenas na camada superficial do pavimento (CBUQ), ao estruturar o orçamento eliminou-se os serviços correspondentes às camadas de base e sub-base (...).

(...)

Por fim, entende-se coerente a apuração do valor do desequilíbrio com base no refazimento das atuações executadas pela EGR no período entre a licitação e assunção da rodovia, com base nas quantidades oficialmente informadas pela EGR.

A Diretoria de Assuntos Jurídicos (DJ) desta Agência, através da Informação nº 293/2023-DJ (documento SEI nº 0415399), posicionou-se favoravelmente ao reconhecimento do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro devido às intervenções no pavimento realizadas pela EGR no período entre a data de apresentação da proposta econômica e a assunção do trecho concedido à Concessionária, pois foi

reconhecido pelo Poder Concedente, mesmo que de forma indireta, que as recomposições da via levadas a efeito pela Rota de Santa de Maria, fins de ajuste e conserto das intervenções de baixa qualidade realizadas pela EGR na RSC-287 (entre a data da entrega da proposta e a data da assunção dos serviços) ultrapassaram as obrigações normais de recuperação e manutenção da rodovia, conforme estatuído no item 3.1 do PER, o que confirma que os investimentos efetuados pela concessionária realmente extrapolaram os inicialmente projetados para os Trabalhos Iniciais.

(...)

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] (Informação nº 293/2023-DJ, documento SEI nº 0415399, p. 3, grifos originais).

Além disso, a DJ sugere às demais Diretorias da AGERGS e à SELT e SEPAR que seja utilizado o instituto administrativo conhecido com *decisão coordenada* para fins de identificar eventuais inconsistências nas planilhas dos custos apresentadas pela Concessionária, dado à ressalva feita pelo DEGCON em sua manifestação.

Até o presente momento, não houve manifestação da Diretoria de Qualidade com a avaliação sobre as inconsistências apontadas pelo DEGCON da SELT em relação aos custos estimados pela Concessionária para a realização das obras e serviços de substituição da camada asfáltica. Desta forma, seguiremos com a análise dos valores apresentados pela Concessionária. No caso dos custos estimados serem alterados, será realizada nova análise técnica por esta Diretoria.

Tendo em vista as informações acima, ressalta-se que a manifestação aqui contida restringe-se à análise técnica de quesitos da competência desta Diretoria, isto é, de cunho econômico-financeiro.

Conforme a cláusula 20.4.1 do Contrato de Concessão, “a recomposição do reequilíbrio 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”. As estimativas para o montante a ser reequilibrado devem considerar “as melhores referências do setor público e/ou privado disponíveis, preferencialmente com base nas Tabelas Referenciais de Preços Unitários do DAER vigentes, ou, conforme o caso, nas tabelas de preços ou sistemas de

órgãos federais, outros órgãos estaduais ou municipais (subcláusula 20.4.2)". Nesse sentido, entende-se que a utilização do SICRO (Sistema de Custos Referenciais de Obras) como a base para as estimativas com os insumos necessários para a realização das obras e serviços para substituir o revestimento asfáltico está de acordo com o definido no Contrato de Concessão, uma vez que o SICRO é um sistema com os preços referenciais essenciais para obras e serviços de engenharia voltados à infraestrutura de transportes elaborado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para referenciar a elaboração de projetos e a licitação de obras rodoviárias.

O Contrato de Concessão também estipula que a taxa de desconto a ser utilizada deve ser o *custo médio ponderado de capital* (WACC, em inglês *weighted average cost of capital*). No entanto, a metodologia para a apuração do WACC está sob análise do Conselho Superior da Agência, como pode ser verificado no processo SEI nº 001274-39.00/21-2. Assim, sugere-se a utilização do WACC calculado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), cujo valor corresponde a 8,47%^[1], caso seja necessário utilizar tal metodologia com a finalidade de reequilibrar o Contrato.

A metodologia de Fluxo de Caixa Marginal (FCM) consiste em criar um novo fluxo de caixa, por isso *marginal*, de modo que serão considerados apenas os valores de despesas e receitas vinculadas ao evento que ensejou o desequilíbrio. Conforme a subcláusula 20.4.1 devem ser considerados "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". Até o presente momento, é de nosso conhecimento apenas o valor pleiteado pela Concessionária, estimado em R\$ 55.036.224,89 (cinquenta e cinco milhões, trinta e seis mil duzentos e vinte e quatro reais e oitenta e nove centavos). 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.

Contudo, é possível apresentar o quanto os custos adicionais associados a este pleito de reequilíbrio econômico-financeiro representam em relação ao valor do Contrato firmado entre a Concessionária e o Poder Concedente. Conforme a Súmula do Contrato, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul^[2], o valor estimado para o Contrato foi de R\$ 2.703.743.297,14 (dois bilhões, setecentos e três milhões, setecentos e quarenta e três mil duzentos e noventa e sete reais e quatorze centavos). O Edital nº 0001/2020 estabeleceu que a Proposta Econômica apresentada pelas concorrentes deveria considerar os valores com a data base de maio de 2019^[3]. Visto que os valores monetários possuem como data base períodos distintos, não se pode compará-los nominalmente devido à variação nos preços entre os intervalos de tempo. Faz-se necessário a utilização de um deflator de preços para transformar a data base, unificando-as.

O Contrato de Concessão determina que o Índice de Reajuste da Tarifa (IRT) para atualização monetária seja calculado com base na variação do IPCA, sendo o período inicial a ser considerado maio de 2019. Nesse caso, o $IRT_{\text{mai/19-ago/22}}$ calculado até o período cujo valor do custo adicional incorrido pela Concessionária foi estimado, isto é, agosto de 2022, foi de 22,5389%, como pode ser observado abaixo.

Tabela 1 – Evolução do IPCA/IBGE entre maio/2022 a agosto/2023

Período	Número Índice
Maio/2019 (a)	5213,75
Agosto/2022 (b)	6388,87
Varição (b)/(a)	22,5389%

Fonte: IBGE.

Após a apuração do $IRT_{\text{mai/19-ago/22}}$, podemos comparar o custo adicional estimado da Concessionária com o valor do Contrato e da Tarifa Básica de Pedágio. Assim, temos que:

Custo adicional estimado (data base agosto/2022) = R\$ 55.036.224,89; (c)

$IRT_{\text{mai/19-ago/22}} = 22,5389\%$; (d)

Custo adicional estimado deflacionado (data base maio/2019) = (c) / (1+d) = R\$ 44.913.281,62 (e)

Valor do Contrato (data base maio/2019) = R\$ 2.703.743.297,14; (f)

Impacto dos custos adicionais em relação ao valor do Contrato = (f) / (g) = 1,66%; (h)

Impacto dos custos adicionais na Tarifa Básica de Pedágio = R\$ 3,36 * (h) = R\$ 3,4158; (i)

Destaca-se, contudo, que esse efeito na Tarifa Básica de Pedágio trata-se apenas de uma *estimativa* para fins de comparação, visto que tal valor contempla custos estimados de obras e serviços realizados pela Concessionária, conforme o Ofício RSM nº 289/2022-PC.

De modo semelhante, visando tornar a análise do valor monetário mais próximo da realidade atual, pode-se apurar o custo adicional estimado pela Concessionária a preços de novembro de 2023. Para isso basta apurar o IRT entre agosto de 2022 e novembro de 2023 ($IRT_{ago/22-nov/23}$), último dado disponível para o IPCA disponibilizado pelo IBGE e aplicar sobre o valor do custo adicional estimado, conforme se verifica abaixo.

Tabela 2 – Evolução do IPCA/IBGE entre agosto/2022 a novembro/2023

Período	Número Índice
Agosto/2022 (j)	6388,87
Novembro/2023 (k)	6735,55
Varição (k)/(j)	5,4263%

Fonte: IBGE.

Custo adicional estimado (data base agosto/2022) = R\$ 44.913.281,62; (c)

$IRT_{ago/22-nov/23} = 5,4263\%$; (l)

Custo adicional estimado a preços de 2023 (data base novembro/2023) = (c) * (1+l) = R\$ 58.022.662,00 (m)

Assim, reitera-se que a manifestação aqui exposta trata-se de uma tentativa de mensuração aproximada dos valores apresentados pela Concessionária com os custos de obras e serviços para correção das intervenções realizadas pela EGR entre o período da licitação (apresentação da proposta econômica) e a assunção do trecho pela requerente para preços atualizados, novembro/2023, em virtude das limitações técnicas até o momento presente, especialmente quanto às receitas marginais provenientes do evento de desequilíbrio, para a utilização da metodologia disposta no Contrato de Concessão, a saber, o Fluxo de Caixa Marginal.

É a informação.

[1] Resolução nº 5.865, de 19 de dezembro de 2019. A Resolução nº 6.003 de 22 de dezembro de 2022 da ANTT regulamenta a metodologia do WACC e, diferentemente da anterior, define que a taxa de retorno deve ser distinta conforme o nível de risco associado a cada projeto/processo. Dessa forma, a fim de não acrescentar debates sobre a classificação de risco associado ao pleito de reequilíbrio econômico-financeiro analisado, sugere-se que seja utilizada a versão anterior a qual não fazia diferenciação dos projetos/processos.

[2] Disponível em: <https://admin.parcerias.rs.gov.br/upload/arquivos/202303/28153431-sumula-do-contrato-doe.pdf>

[3] Subcláusula 11.4.7, Edital nº 0001/2020. Disponível em: <http://antigo.celic.rs.gov.br/uploads/1600860072Edital.pdf>



Documento assinado eletronicamente por **Kalila Luize Balen Winkler, Técnica Superior**, em 19/12/2023, às 13:22, 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 **0417710** e o código CRC **55C06A8F**.