



À

Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS

Ref.: Processo SEI 001815-39.00/23-0. Consulta Pública sobre a proposta de alteração da Resolução Normativa nº 32/2016.

Prezados,

A concessionária **CAMINHOS DA SERRA GAÚCHA S/A**, pessoa jurídica de direito privado, sociedade anônima de capital fechado, inscrita no CNPJ sob nº. 47.815.827/0001-17, com sede na Rua José Dalla Riva, nº 441, bairro Centro, município de Farroupilha/RS, na qualidade de concessionária do serviço de exploração das rodovias do Bloco 3 do projeto de concessões do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por seu representante legal que abaixo subscreve, vem, respeitosamente, **apresentar suas contribuições à proposta de alteração da Resolução Normativa nº 32/2016** submetida à consulta pública, conforme segue:

Inicialmente, ressaltamos a importância da iniciativa da AGERGS em buscar aprimoramentos no processo de fiscalização e de aplicação de sanções regulatórias, proporcionando maior clareza e previsibilidade para os agentes regulados. A inclusão de novos conceitos, a definição detalhada dos tipos de fiscalização e a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em substituição à aplicação direta de penalidades, dentre outros pontos prudentemente abordados, representam avanços alinhados à busca por maior eficiência e equilíbrio no ordenamento regulatório, resultando também em benefícios diretos para os usuários da rodovia.

No entanto, considerando a **experiência operacional** desta concessionária e a **dinâmica peculiar da prestação dos serviços rodoviários na prática**, entendemos que a nova resolução normativa poderia avançar em um aspecto fundamental que, apesar de pontual, garantiria um equilíbrio mais adequado entre a efetiva execução do contrato de concessão e a respectiva fiscalização.

Ampliando essa questão, ressaltamos que foram observados, em diversos trechos da minuta proposta, referências à identificação e fiscalização de "não conformidades", o que denota a intenção de garantir que, as concessionárias em geral, estejam alinhadas aos padrões exigidos pela AGERGS e ao arcabouço



normativo que rege a prestação dos serviços delegados.

Contudo, observa-se que, desde a edição da Resolução Normativa nº 32/2016, persiste a ausência de uma definição clara e objetiva dos processos, critérios e circunstâncias que caracterizam de fato uma "não conformidade", em consonância com os parâmetros de identificação, registro, notificação e, especialmente, posterior correção.

Esta situação, no cenário atual, acaba por criar uma lacuna interpretativa que pode levar à presunção de que a simples constatação de uma situação adversa já configura, de imediato, uma **"não conformidade"**, o que posteriormente pode gerar penalizações ou outras consequências negativas em face das concessionárias.

Este é o mencionado **aspecto fundamental** que consideramos passível de aprimoramento no regulamento, por entendermos que a correta aplicação deste conceito de "não conformidade" exige que seja observado um **procedimento bem descrito**, sobretudo em relação aos prazos estabelecidos para notificação da não conformidade e para correção pela concessionária.

A ausência de um critério objetivo nesse sentido abre margem para entendimentos divergentes e subjetivos, o que pode resultar na imposição prematura de penalidades ou em outros impactos adversos que se refletem diretamente na operação, como a possibilidade de compensações financeira decorrentes do que atualmente se entende como "não conformidade". **Tal situação acaba por comprometer a previsibilidade regulatória e a segurança jurídica dos envolvidos.**

Seguindo nesta linha conceitual, tal questão pode ser analisada à luz da própria raiz etimológica do termo "não conformidade" que, em essência, reside na ideia de que algo não está de acordo com **padrões normativos, especificações contratuais ou requisitos regulatórios previamente definidos**. Esse entendimento é amplamente adotado no contexto empresarial, especialmente sob a ótica de normas internacionais como as da série **ISO 9000**, que ao estabelecer critérios para sistemas de gestão da qualidade, corrobora com tal definição.

Exemplo disso é o item 3.6.9 da ISO 9001:2015, que define os fundamentos e vocabulário para



Sistemas de Gestão, em que a “não conformidade” é descrita como o “não atendimento de um requisito”, enquanto o item 3.6.4. define “requisito” como “necessidade ou **expectativa** que é declarada, geralmente implícita ou obrigatória”. Ou seja, combinando ambos os conceitos, tem-se que uma não conformidade é o **não cumprimento de uma necessidade ou expectativa previamente estabelecida**.

Na mesma norma, o item 10.2, por sua vez, enfatiza a **necessidade de ações corretivas diante das não conformidades**, orientando que é preciso tomar medidas para controlá-las, corrigi-las e, se necessário, eliminar suas causas, de modo a evitar que se repitam. Nesse sentido, uma não conformidade não significa apenas erros ou falhas detectadas, mas oportunidade de melhoria de um produto, serviço ou processo.

É nesse contexto que se entende como necessário o estabelecimento de um **procedimento estruturado que categorize as intercorrências da rodovia por níveis de gravidade**, defina a forma de notificação pela AGERGS e assegure prazos proporcionais para correção ou contestação, anteriormente à caracterização de uma “não conformidade” e à aplicação de qualquer penalidade. **Mais do que isso, entendemos que tais procedimentos devem estar vinculados e alinhados à fiscalização promovida diretamente pelo Poder Concedente.**

Isso tudo visa a esclarecer o padrão de conformidade esperado pela própria AGERGS em consonância com o Poder Concedente, garantindo que as concessionárias tenham a oportunidade de sanar eventuais incidentes dentro de um prazo razoável, alinhado à complexidade e à criticidade da situação verificada.

Desta forma, a diretriz que deve permear o regulamento não pode se limitar à identificação de falhas, mas englobar a definição de um processo para o seu atendimento, o que deve ser rigorosamente cumprido, sempre facultando-se o devido contraditório. Assim, o conceito de “não conformidade” deve estar intrinsecamente vinculado ao cumprimento de um procedimento claro, assegurando que qualquer efeito punitivo ou compensatório só possa ser aplicado após o esgotamento do prazo para correção.

Indo além, a necessidade dessa abordagem aqui proposta também se justifica pelo fato de que **a operação rodoviária é dinâmica e sujeita a eventos imprevisíveis**, sendo operacionalmente inviável

que a concessionária identifique e solucione **instantaneamente** todas as situações adversas que possam surgir nas rodovias. Em um cenário ideal imaginável, no qual se buscasse eliminar todas as imperfeições mediante contratação de efetivo suficiente para monitorar cada metro da rodovia a todo momento, a operação seria economicamente inviável, acarretando custos elevados e inviabilizando o negócio.

Então, de nossa perspectiva, o adequado equilíbrio regulatório exige a formalização expressa de que **a caracterização de uma não conformidade leve em conta a possibilidade concreta de saneamento da intercorrência dentro de um prazo estipulado no âmbito de um procedimento**, evitando repercussões negativas desproporcionais.

Diante do exposto, sugerimos que a nova Resolução Normativa inclua expressamente a necessidade de observância de um procedimento detalhado para a aferição, notificação, contestação e correção de situações adversas (intercorrências) em rodovias, **anteriormente à caracterização de uma “não conformidade”**, através da inclusão da seguinte disposição:

1. A caracterização de uma não conformidade no âmbito da fiscalização da prestação dos serviços regulados, dependerá da inobservância dos prazos e níveis de serviço abaixo previstos para a regularização da situação constatada.

1.1. As intercorrências havidas nas rodovias deverão ser classificadas em três níveis, com prazos proporcionais para correção:

a) Baixa: Intercorrências que não comprometem imediatamente a segurança ou a qualidade do serviço, mas que exigem ajustes para evitar impactos futuros como, por exemplo, sinalização desgastada sem comprometimento da legibilidade. **Prazo para correção: 72 horas.**

b) Média: Intercorrências que afetam a qualidade dos serviços prestados e podem gerar impactos aos usuários caso não sejam corrigidas em curto prazo como, por exemplo, falha pontual em iluminação pública em trecho urbano. **Prazo para correção: 48 horas.**

c) Grave: Situações que comprometem diretamente a segurança ou a operação da rodovia, demandando correção imediata, como por exemplo, buraco em pista de rolamento em trecho de alto tráfego. **Prazo para correção: 24 horas.**

2. A AGERGS deverá formalizar a notificação da intercorrência por meio de comunicação eficaz e oficial, preferencialmente através de e-mail, em até 24 horas após sua constatação, contendo: Descrição detalhada da intercorrência, Classificação (baixa, média ou grave) e Prazo para correção.

2.1. O prazo para correção da intercorrência começará a ser contado a partir da ciência expressa da



concessionária, quando a notificação for realizada por meio físico; ou, caso a notificação seja realizada por meio eletrônico, o prazo terá início a partir do momento do envio da comunicação pela AGERGS.

2.2. A concessionária, por sua vez, poderá apresentar contestação fundamentada no prazo de 24, 48 ou 72 horas a partir do recebimento ou ciência da notificação (a depender da gravidade atribuída pela AGERGS e do meio de envio, respectivamente), incluindo justificativa técnica ou comprovação da inexistência da irregularidade.

2.2.1. Caso a concessionária apresente contestação fundamentada dentro do prazo, a AGERGS deverá analisar a justificativa em até 2 dias úteis.

a) Se a contestação for aceita, a não conformidade será desconsiderada para todos os efeitos.

b) Se a contestação for rejeitada, o prazo para correção a depender do nível de gravidade, passará a contar a partir da comunicação da decisão.

2.3. No decorrer da vigência desta Resolução Normativa, a AGERGS se compromete a buscar a implementação de um sistema eletrônico próprio para a comunicação de intercorrências junto às concessionárias, de modo que caso esse sistema seja implementado, a data de envio e a confirmação de recebimento automática enviada pelo sistema (que deverão ocorrer, em um cenário de normalidade, na mesma data) serão considerados como termo inicial para contagem do prazo para contestação ou correção.

3. A concessionária poderá solicitar, ainda, a prorrogação do prazo para correção da intercorrência, mediante justificativa fundamentada, nos casos em que o evento exija um prazo maior para regularização devido à complexidade técnica da intervenção ou à ocorrência de fatores externos que impeçam sua execução dentro do prazo originalmente estabelecido como, por exemplo a necessidade de obtenção de licenciamento ambiental, restrições climáticas que inviabilizem a realização do serviço, exigências de terceiros para a execução da correção, entre outros devidamente comprovados.

4. Caso a concessionária corrija a intercorrência dentro do prazo estabelecido ou ainda anteriormente à notificação, não haverá a configuração de uma “não conformidade” para nenhum fim, seja ele de natureza de advertência, punitiva ou compensatória.

4.1. A AGERGS deverá verificar a correção dentro de 5 dias úteis após o término do prazo concedido ou da comunicação da correção.

5. Apenas as intercorrências não corrigidas dentro do prazo e sem contestação válida, estarão sujeitas à configuração de uma “não conformidade” e seus respectivos reflexos.

6. Em caso de eventos imprevisíveis ou de força maior (como desastres naturais, bloqueios externos à concessão, greves, etc.), os prazos para correção poderão ser ajustados conforme avaliação da AGERGS, em conjunto com o Poder Concedente e Concessionárias.

Acreditamos que este acréscimo, ou de qualquer disposição equivalente ou similar que possa ser posteriormente estudada, contribuirá para o aprimoramento da regulação dos serviços concedidos, conferindo maior transparência, equidade e aderência às realidades operacionais das concessões, garantindo que eventuais medidas de caráter corretivo sejam aplicadas de forma razoável e proporcional, preservando também o equilíbrio econômico-financeiro dos envolvidos.

Além disso, também há que se registrar, por oportuno, nossa discordância quanto à alteração do Art. 8º, § 5º, que reduziu o prazo de notificação prévia às fiscalizações, de 10 (dez) para 5 (cinco) dias, determinando ainda que, em casos urgentes, a notificação será realizada no dia útil seguinte à fiscalização. Cite-se o texto proposto pela AGERGS:

Art. 8º. A ação de Fiscalização será precedida de abertura de expediente específico interno para identificação do seu objeto, prazo de duração e, em havendo, local, bem como da designação da Equipe de Fiscalização.

[...]

§ 5º Os agentes fiscalizados serão notificados de forma eletrônica, preferencialmente, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias da data da realização da ação de Fiscalização nas dependências do delegatário, salvo se, justificadamente, a notificação prévia puder comprometer os resultados da ação fiscalizadora ou ocorrer situação de urgência, casos em que os agentes serão notificados até o primeiro dia útil após o início da fiscalização sobre as razões para seu início, o local fiscalizado e a identificação da Equipe de Fiscalização responsável pela ação de Fiscalização.

Todavia, entendemos que tal disposição é temerária na medida em que estabelece uma exceção que permite a desconsideração da notificação prévia caso ela comprometa a eficiência da ação fiscalizadora ou haja uma situação de urgência, permitindo ainda que tal comunicação ocorra somente no primeiro dia útil após o início da ação.

Veja-se que essa redação contraria a própria natureza “prévia” da notificação, que inclusive é mencionada textualmente no dispositivo, abrindo margem para que, na prática, essa exceção seja invocada de forma recorrente e arbitrária, inviabilizando a aplicação efetiva da notificação e, assim, comprometendo a segurança jurídica dos fiscalizados. Em outras palavras, o texto da norma não teria eficácia real.



Ademais, há que se frisar que essa necessidade de notificação prévia decorre do próprio devido processo legal e direitos ao contraditório e ampla defesa, previstos no art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal, segundo os quais a concessionária não pode ser surpreendida por medidas da administração que possam afetar seus direitos, inclusive sem que lhe seja oportunizada a defesa, especialmente nas hipóteses em que a fiscalização realizada pela Agência pode ensejar uma sanção.

Em qualquer caso, ainda, por força de redação expressa da REN 32/2016 (“salvo se, justificadamente”), é imprescindível que a AGERGS motive (justifique) sua decisão, vale dizer, demonstre os pressupostos fáticos e jurídicos que amparem o preenchimento de algum dos dois requisitos regulamentares (assegurar a eficácia de fiscalização ou situação urgente), conforme dispõe o art. 5º da Resolução Normativa n. 29/2016, que disciplina o processo administrativo regulatório.

E tal justificativa, diga-se, não deve se limitar à menção genérica de dispositivo regulamentar sem a explicação de sua incidência ao caso concreto (o que normalmente ocorre), visto que, nos termos da Lei Estadual n. 15.612/2021, que disciplina o processo administrativo estadual, isto não é suficiente para atender à exigência de motivação dos atos administrativos:

Art. 57. Não se considerará fundamentada a decisão administrativa que:

I – se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida.

Por conta desses fatores, a realização de fiscalização sem a devida notificação prévia deve ser considerada nula por absoluto vício de motivação e, ainda que se admita a necessidade de fiscalização em situações urgentes, **é fundamental que o caráter prévio da notificação seja preservado, garantindo que o agente fiscalizado tenha, no mínimo, ciência do ato administrativo que lhe será imposto.**

Diante disso sugere-se a seguinte alteração no texto proposto pela AGERGS:

Art. 8º. A ação de Fiscalização será precedida de abertura de expediente específico interno para identificação do seu objeto, prazo de duração e, em havendo, local, bem como da designação da Equipe de Fiscalização.

[...]



§ 5º Os agentes fiscalizados serão notificados preferencialmente de forma eletrônica, com antecedência mínima de **10 (dez)** dias da data da realização da ação de Fiscalização nas dependências do delegatário, salvo se, justificadamente, a notificação prévia puder comprometer os resultados da ação fiscalizadora ou ocorrer situação de urgência, casos em que os agentes serão notificados em até, **no mínimo, 1 (um) dia útil anterior à fiscalização**, sobre as razões fundamentadas para seu início, o local fiscalizado e a identificação da Equipe de Fiscalização responsável pela ação de Fiscalização.

§6º-A. Considera-se situação de emergência, para fins de aplicação do II, do §1º, do art. 8º, aquelas em que a Equipe de Fiscalização tenha conhecimento de evento que possa dar ensejo à interrupção da prestação do serviço público ou a risco à segurança dos usuários.

§6º-B. Considera-se que a notificação prévia, prevista pelo inc. I, do §5º, do art. 8º, poderá frustrar o resultado de uma ação de fiscalização nas hipóteses em que o método de fiscalização e a obrigação a ser fiscalizada pressuponha o sigilo.

Destaca-se que, mais do que uma simples alteração na redação normativa, o que se busca é a garantia de que as regras estabelecidas sejam efetivamente cumpridas, sem interpretações que esvaziem seu propósito ou flexibilizações que acabem por torná-las inócuas.

Sendo o que havia a considerar, colocamo-nos à disposição para maiores esclarecimentos e reforçamos nossa disposição em contribuir para o aprimoramento contínuo da regulação dos serviços concedidos.

Cordialmente,

Documento assinado digitalmente
 **EVANDRO ANTONIO PIRES**
Data: 10/03/2025 09:03:49-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

CAMINHOS DA SERRA GAÚCHA S/A

Evandro Antonio Pires – Gerente do contrato de concessão
CPF 409.600.128-77