

CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE DE ENGENHARIA DO RIO GRANDE DO SUL – SERGS

Aos cuidados da

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

Consulta Pública AGERGS nº 05/2026

Processo SEI nº 001254-39.00/24-3

Assunto: Metodologia para Quantificação de Desequilíbrio Econômico-Financeiro decorrente da pandemia da COVID-19 e da Guerra entre Rússia e Ucrânia

Senhores Conselheiros,

A Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS), por intermédio de seu Comitê de Infraestrutura, apresenta sua contribuição à Consulta Pública nº 05/2026, destinada à discussão da metodologia para quantificação dos impactos extraordinários decorrentes da pandemia da COVID-19 e da Guerra entre Rússia e Ucrânia sobre a execução do Contrato de Concessão nº 20/2021 da RSC-287.

Inicialmente, cabe esclarecer que a presente manifestação não tem por finalidade analisar o mérito de pleitos específicos eventualmente formulados pela concessionária, tampouco se pronunciar sobre valores ou critérios aplicáveis a situações concretas. Tais avaliações competem às instâncias técnicas e deliberativas da AGERGS.

A presente contribuição concentra-se na análise da metodologia proposta sob a perspectiva regulatória, contratual e técnica, considerando sua importância para o adequado tratamento de eventos extraordinários em contratos de infraestrutura de longo prazo.

A experiência recente demonstrou que eventos globais excepcionais podem produzir impactos profundos e prolongados sobre cadeias produtivas, logística internacional, disponibilidade de insumos, mercados de commodities e custos de execução de obras de infraestrutura. Tais circunstâncias evidenciam a necessidade de instrumentos regulatórios capazes de diferenciar oscilações ordinárias de mercado daqueles fenômenos extraordinários que extrapolam os riscos normalmente assumidos pelas partes quando da celebração do contrato.

Nesse contexto, a iniciativa da AGERGS representa importante avanço regulatório. A existência de metodologia clara, objetiva e tecnicamente fundamentada contribui para a segurança jurídica, a previsibilidade regulatória e a adequada alocação de riscos entre concessionária, poder concedente e usuários.

Além de sua aplicação ao caso concreto, entende-se que a metodologia poderá constituir referência relevante para o tratamento de futuros eventos extraordinários que venham a afetar contratos de infraestrutura de longa duração. Considerando que concessões

rodoviárias possuem horizonte temporal de décadas, é razoável admitir que novos eventos excepcionais de natureza sanitária, climática, geopolítica ou econômica possam ocorrer ao longo da execução contratual.

Dessa forma, a presente consulta pública transcende o caso específico que lhe deu origem e contribui para o fortalecimento do arcabouço regulatório aplicável às concessões de infraestrutura no Estado do Rio Grande do Sul.

1. Considerações iniciais e posicionamento institucional

A SERGS entende que a preservação do equilíbrio econômico-financeiro constitui elemento essencial para a adequada execução dos contratos de concessão, garantindo a continuidade dos serviços, a realização dos investimentos previstos e a manutenção da qualidade da infraestrutura disponibilizada à sociedade.

A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro não deve ser compreendida como vantagem indevida ao concessionário nem como ônus a ser evitado pelo Poder Concedente. Trata-se de mecanismo contratual destinado a preservar as condições econômicas originalmente pactuadas quando eventos extraordinários, alocados contratualmente a outra parte, alteram significativamente as premissas consideradas quando da assinatura do contrato.

O objetivo regulatório deve ser assegurar a correta alocação dos riscos contratuais, garantindo que sejam reconhecidos os impactos extraordinários. A SERGS defende, portanto, uma metodologia objetiva, auditável, reproduzível e tecnicamente consistente, capaz de distinguir custos ordinários dos efetivamente extraordinários.

2. Da Resolução Decisória RED nº 751/2024 e da delimitação do objeto

A metodologia submetida à consulta pública decorre da RED nº 751/2024, que reconheceu parcialmente o pedido de reequilíbrio apresentado pela concessionária e determinou o desenvolvimento de metodologia destinada à quantificação dos impactos extraordinários incorridos durante os primeiros anos da concessão.

Nesse contexto, entende-se que a metodologia deve ser concebida como instrumento de quantificação dos impactos reconhecidos, não se confundindo com a análise de mérito acerca da existência ou não do direito ao reequilíbrio.

Ao mesmo tempo, a delimitação temporal da metodologia não deve resultar na exclusão automática de impactos economicamente persistentes.

Para os períodos posteriores aos dois primeiros anos, a utilização da metodologia deverá observar a apreciação da AGERGS, e a quantificação dos efeitos econômicos.

3. Da consideração dos impactos efetivamente verificados durante o período extraordinário

Este constitui o principal ponto de atenção da presente manifestação.

Observa-se que a metodologia busca estabelecer parâmetros para identificar a ocorrência e a evolução das variações extraordinárias dos preços dos insumos.

Contudo, a busca por critérios de estabilização ou normalização não deve resultar na desconsideração dos custos efetivamente suportados durante o período em que os insumos permaneceram em patamares extraordinários.

O desequilíbrio econômico-financeiro decorre dos impactos efetivamente experimentados pela execução contratual. Dessa forma, uma vez demonstrado que determinado insumo foi adquirido ou utilizado em contexto de preços extraordinários, os valores efetivamente observados devem ser considerados no processo de quantificação.

A estabilização da taxa de crescimento dos preços não equivale necessariamente à normalização dos preços.

É perfeitamente possível que um insumo deixe de apresentar aumentos abruptos e, ainda assim, permaneça durante longo período significativamente acima dos níveis historicamente observados.

Por essa razão, entende-se que mecanismos de estabilização não devem limitar a consideração dos impactos identificados pela própria metodologia como extraordinários.

A metodologia deve preservar sua capacidade de capturar os efeitos suportados durante o período de excepcionalidade econômica, evitando que mecanismos adicionais acabem produzindo resultados dissociados da realidade econômica efetivamente observada.

4. Dos critérios para caracterização do encerramento dos impactos extraordinários

Outro aspecto que merece atenção refere-se aos critérios utilizados para definir a cessação dos efeitos extraordinários.

Embora a existência de marcos objetivos seja desejável para fins metodológicos, o encerramento formal do evento que deu origem ao desequilíbrio não implica necessariamente o desaparecimento imediato de seus efeitos econômicos.

Tomando como exemplo a Guerra entre Rússia e Ucrânia, eventual cessação formal do conflito não implica a imediata recomposição das cadeias produtivas, dos fluxos logísticos internacionais ou dos mercados globais de matérias-primas.

Da mesma forma, o encerramento formal da emergência sanitária decorrente da COVID-19 não significa o desaparecimento de seus reflexos econômicos.

Os efeitos decorrentes de eventos dessa magnitude frequentemente persistem por períodos adicionais, em razão do tempo para reorganização dos mercados e reequilíbrio das cadeias produtivas afetadas.

Dessa forma, recomenda-se evitar que marcos exclusivamente formais sejam utilizados como critério único para encerramento da apuração.

5. Do mecanismo de estabilização dos preços

Entende-se que a estabilização da taxa de variação dos preços não representa evidência suficiente de retorno à normalidade econômica.

Os preços podem permanecer em patamares extraordinários mesmo após terem cessado os movimentos abruptos de crescimento.

Por essa razão, entende-se que o percentual de referência previsto na minuta não deve funcionar como limite automático e definitivo para os impactos extraordinários identificados pela própria metodologia.

A metodologia deve permitir que a análise continue refletindo os efeitos efetivamente suportados durante o período extraordinário, sem que a estabilização seja interpretada automaticamente como normalização econômica.

6. Recomendações objetivas de aperfeiçoamento da minuta

6.1. Artigo 2º

Recomenda-se que a aplicação da metodologia a períodos posteriores aos inicialmente reconhecidos dependa da persistência dos efeitos econômicos extraordinários.

Sugestão de redação:

" A metodologia será aplicada enquanto forem constatados reflexos econômicos extraordinários que deram origem ao desequilíbrio, conforme a quantificação prevista nesta Resolução Decisória."

6.2. Artigos 16 a 19

Recomenda-se revisar os dispositivos relativos ao mecanismo de estabilização e ao percentual de referência.

A estabilização da taxa de crescimento dos preços não deve produzir limitação dos impactos extraordinários efetivamente identificados pela metodologia.

6.3. Artigo 20

Recomenda-se a exclusão ou reformulação do dispositivo.

A ocorrência isolada de mês com variação extraordinária igual a zero não constitui evidência suficiente para caracterizar a cessação definitiva dos efeitos extraordinários.

Sugestão de redação substitutiva:

"A ocorrência de período sem variação extraordinária identificada pela metodologia constituirá elemento de avaliação técnica, não implicando o encerramento definitivo da apuração para o respectivo grupo de insumos."

6.4. Critérios de encerramento dos impactos extraordinários

Recomenda-se esclarecer expressamente que:

- o término da pandemia;
- o encerramento formal da Guerra entre Rússia e Ucrânia;
- o encerramento do ciclo de investimentos previsto no PER;

não configuram, isoladamente, critérios suficientes para caracterizar a cessação dos impactos extraordinários.

A dissipação dos efeitos deve estar fundamentada nas evidências econômicas da metodologia.

7. Considerações finais

A SERGS entende que a iniciativa da AGERGS representa importante avanço para o ambiente regulatório gaúcho ao buscar estabelecer metodologia técnica para identificação e quantificação dos impactos extraordinários decorrentes da pandemia da COVID-19 e da Guerra entre Rússia e Ucrânia sobre contratos de concessão.

A existência de instrumento dessa natureza fortalece a segurança jurídica, a transparência regulatória e a previsibilidade das relações contratuais, contribuindo para decisões mais consistentes e fundamentadas.

Todavia, entende-se que a metodologia deve preservar sua capacidade de reconhecer os impactos efetivamente suportados durante períodos de excepcionalidade econômica, evitando mecanismos automáticos de estabilização ou encerramento.

Diante do exposto, a SERGS recomenda à AGERGS:

a. Aprovar a metodologia proposta como instrumento técnico para a quantificação de impactos extraordinários, reconhecendo sua relevância para o fortalecimento da segurança jurídica, da previsibilidade regulatória e da adequada alocação de riscos em contratos de infraestrutura de longo prazo.

b. Preservar a vinculação da metodologia ao objeto reconhecido na RED nº 751/2024, quantificação dos impactos já reconhecidos e quantificação de períodos posteriores.

c. Revisar o art. 2º da minuta, de forma que a aplicação da metodologia a períodos posteriores continue na persistência dos efeitos econômicos extraordinários.

d. Reavaliar os mecanismos de estabilização previstos nos arts. 16 a 19, evitando que a estabilização da variação de preços seja utilizada como critério para limitar ou encerrar a apuração de impactos.

e. Excluir ou reformular o art. 20, de modo que a ausência de variação extraordinária em período específico não constitua a cessação definitiva dos efeitos extraordinários.

f. Assegurar que a metodologia considere os impactos suportados durante o período de excepcionalidade econômica, evitando que mecanismos de estabilização ou suavização reduzam os efeitos.

g. Adotar critérios de quantificação econômica para caracterização da dissipação dos impactos extraordinários, evitando que marcos formais, como o encerramento da pandemia, o término da Guerra entre Rússia e Ucrânia ou o encerramento de ciclos de investimentos, sejam utilizados isoladamente como critério para encerramento da apuração.

Por fim, a SERGS coloca-se à disposição da AGERGS para prestar apoio técnico e colaborar no que se fizer necessário ao fortalecimento e aperfeiçoamento da regulação dos serviços públicos delegados no Estado do Rio Grande do Sul.

Porto Alegre, 14 de outubro de 2026

Engº Luiz Dahlem

Conselheiro e Membro do Comitê de Infraestrutura da Sociedade de Engenharia do RS