



Ofício RSM n.º 127/2023-PC

ENG.

Santa Cruz do Sul, 03 de maio de 2023

**A/C Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (“AGERGS”)**

- Exma. Sra. **Luciana Luso de Carvalho** – MDª Conselheira Presidente da AGERGS

**A/C Secretária de Logística e Transportes do Estado do Rio Grande do Sul (“SELT” ou “Poder Concedente”)**

- Exmo. Sr. **Juvir Costella** – MDº Secretário de Logística e Transportes

**A/C Secretária de Parcerias e Concessões do Estado do Rio Grande do Sul (“SEPAR”)**

- Exmo. Sr. **Pedro Capeluppi** – MDº Secretário de Parcerias e Concessões

**Referência:** Contrato de Concessão nº 20/2021

**Assunto:** Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (aumento extraordinário dos insumos)

Prezados Senhores,

A **Concessionária Rota de Santa Maria S.A.** (“Rota de Santa Maria” ou “Concessionária”), pessoa jurídica inscrita no CNPJ/MF sob n.º 41.886.692/0001-02, sociedade de propósito específico constituída pelo consórcio vencedor da Concorrência Internacional n.º 0001/2020 para administrar a Concessão da Rodovia RSC-287, com sede na Av. Independência, n.º 3284, Renascença, em Santa Cruz do Sul, Estado do Rio Grande do Sul, representada na forma de seu ato constitutivo, vem, à presença de Vossa Senhoria, nos termos das Cláusulas 20.1.1.1 e 20.1.2 do Contrato de Concessão nº 20/2021 (“Contrato”), apresentar pedido de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato junto ao Poder Concedente.

Como se demonstrará por meio do presente pedido, no âmbito do Contrato em referência, especificamente quanto à operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e

Rota de Santa Maria

Av. Independência, 3284 Renascença CEP 96.816-250 Santa Cruz do Sul RS Brasil 55 51 3740-1100

Página 1 de 40





ampliação da infraestrutura de transportes dos trechos da Rodovia RSC-287, foram impostas à Concessionária condições diversas daquelas previstas pelo Edital de Concorrência Internacional, pela sua proposta contratada e pelo Contrato, em decorrência de fatos alheios ao seu controle, notadamente: o agravamento da pandemia do COVID-19 no Brasil e a eclosão da guerra da Ucrânia.

Esses eventos, que se inserem na esfera de riscos assumidos pelo Poder Concedente no Contrato, notadamente por se classificarem como eventos de caso fortuito e força maior, alteraram gravemente as condições de sua execução, gerando um **expressivo e sem precedentes aumento dos custos dos insumos necessários para a execução de obras e serviços previstos no PER, especialmente dos insumos asfálticos, combustível, aço, materiais pétreos e cimento.**

Esses custos adicionais, já incorridos e ainda a serem incorridos para a execução das obras e serviços, implicam em grave desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Concessionária, que coloca em risco a viabilidade econômico-financeira da Concessão, tornando necessária e urgente a Revisão Extraordinária do Contrato por meio da metodologia do Fluxo de Caixa Marginal, em conformidade com a cláusula 19.3.4 do Contrato, além da inclusão de mecanismo que permita acompanhar variações macroeconômicas referenciadas e futuras, como se passa a demonstrar a seguir.

Desde já a Concessionária ressalva a necessidade de que o presente pleito seja processado e analisado com urgência, pois o desequilíbrio contratual ora narrado tem impactado gravemente a Concessionária e sua cadeia de prestadores de serviços e fornecedores, o que pode impedir a regular continuidade das obras e serviços, bem como o prazo previstos no PER para a realização dos investimentos.





**Sumário**

I. PREMISSAS CONTRATUAIS..... 4

II. AUMENTO EXTRAORDINÁRIO DOS CUSTOS DA CONCESSIONÁRIA COM INSUMOS:  
AGRAVAMENTO DA PANDEMIA DO COVID-19 E ECLOSÃO DA GUERRA DA UCRÂNIA ..... 5

    i. Superveniente agravamento da COVID-19, eclosão da guerra da Ucrânia e seus impactos nos insumos atrelados à infraestrutura rodoviária ..... 6

    ii. Impactos do agravamento da COVID-19 e da eclosão da guerra da Ucrânia nos custos dos insumos inerentes às obras e serviços previstos no Contrato de Concessão..... 17

III. CARACTERIZAÇÃO DOS EVENTOS OCORRIDOS COMO CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR..... 24

IV. DIREITO AO REEQUILÍBRIO..... 28

V. METODOLOGIAS E MEDIDAS PARA REEQUILÍBRIO DO CONTRATO ..... 35

VI. CONCLUSÃO E PEDIDOS ..... 38





## I. PREMISSAS CONTRATUAIS

O Edital nº 0001/2020 foi lançado em 23/09/2020 pelo Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Subsecretaria da Administração Central de Licitações – CELIC/RS, tendo como objetivo a concessão, pelo prazo de 30 (trinta) anos, dos serviços públicos de manutenção, ampliação e operação do Sistema Rodoviário, que abarca 204,51 km de extensão da rodovia RSC-287, entre os municípios de Tabaiá (BRS-386) e Santa Maria (ERS-509).

Como premissas, o Edital previu como critério de julgamento do certame a oferta do menor valor da Tarifa Básica de Pedágio (Item 9.1 do Edital) e dispôs que as Propostas Econômicas deveriam considerar todos os investimentos, tributos, custos e despesas necessários para a execução do Contrato, incluindo as obras e serviços dispostos no Plano de Exploração Rodoviária – PER, bem como os riscos a serem assumidos pelas partes no Contrato de Concessão (Item 11.4 do Edital):

**11.4. A PROPOSTA ECONÔMICA ESCRITA** deverá considerar as seguintes premissas e fatores:

**11.4.1.** todos os investimentos, tributos, custos e despesas, inclusive, mas não se limitando às financeiras, que sejam necessários para a exploração da CONCESSÃO, tal como previsto no CONTRATO, no PER e nos demais ANEXOS do EDITAL e CONTRATO.

**11.4.2.** os riscos a serem assumidos pela CONCESSIONÁRIA em virtude da exploração da CONCESSÃO, descritos no EDITAL e na MINUTA DO CONTRATO, assim como na legislação aplicável;

Quanto aos riscos, a minuta do Contrato anexa ao Edital previu que a Concessionária se responsabilizaria por custos excedentes relacionados às obras e serviços objeto da concessão (Subcláusula 19.2.9), **excetuando expressamente os casos previstos na subcláusula 19.3**, referentes aos riscos assumidos pelo Poder Concedente, que incluem a **ocorrência de caso fortuito ou força maior**, desde que o fato gerador não seja segurável no Brasil, por, no mínimo, duas seguradoras (Subcláusula 19.3.4):

**19.2. Sem prejuízo dos demais riscos previstos ao longo deste CONTRATO, constituem riscos assumidos pela CONCESSIONÁRIA:**

**19.2.9. custos excedentes relacionados às obras e aos serviços objeto da CONCESSÃO, exceto nos casos previstos na subcláusula 19.3;**





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

**19.3.4. caso fortuito ou força maior, desde que o fato gerador não seja segurável no Brasil, no momento da contratação/renovação da apólice por, no mínimo, duas seguradoras;**

Considerando essas e as demais premissas apresentadas no Edital e na minuta do Contrato, bem como os investimentos previstos no PER, o Consórcio Via Central (Sacyr Concessões e Participações do Brasil Ltda e Sacyr Concessionarias S.L) **apresentou sua Proposta Econômica em 14/12/2020, ofertando uma Tarifa Básica de Pedágio de R\$3,36** (data-base de maio/2019, conforme Item 11.2 do Edital).

Tendo ofertado a menor Tarifa Básica de Pedágio dentre os concorrentes, o Consórcio se sagrou vencedor do certame, tendo constituído a Sociedade de Propósito Específico Concessionária Rota de Santa Maria e celebrado, no dia 20/07/2021, o Contrato de Concessão junto ao Estado do Rio Grande do Sul e a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS.

Contudo, após a apresentação da Proposta Econômica e início da realização dos investimentos previstos no PER, **os custos inicialmente previstos pela Rota de Santa Maria para realização das obras e serviços contratados foram gravemente impactados por eventos de caso fortuito e força maior**, alheios ao seu controle e riscos assumidos no Contrato de Concessão, notadamente o **agravamento da pandemia do COVID-19, e seus efeitos colaterais, no ano de 2021, e a eclosão da Guerra da Ucrânia no ano de 2022**, com drásticos impactos no equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, como se passa a demonstrar a seguir.

## **II. AUMENTO EXTRAORDINÁRIO DOS CUSTOS DA CONCESSIONÁRIA COM INSUMOS: AGRAVAMENTO DA PANDEMIA DO COVID-19 NO ANO DE 2021 E A ECLOSÃO DA GUERRA DA UCRÂNIA EM 2022**

Conforme previsto, após a assunção do Sistema Rodoviário (30/08/2021), a Concessionária passou a executar as obras e serviços previstos no PER, iniciando pela realização dos Trabalhos Iniciais que, logo de início, impuseram vultosos investimentos de recuperação do Sistema Rodoviário em diversas frentes, tais como pavimento, sinalização, obras-de-arte especiais, sistema de drenagem e obras-de-arte correntes, terraplenos, dentre diversos outros, tendo como objetivo a adequação do Sistema Rodoviário aos parâmetros de desempenho especificados no PER (Trabalhos Iniciais).





Ao longo do período, a Concessionária observou que as condições de execução desses investimentos foram drasticamente alteradas desde a apresentação da sua Proposta Econômica, por **dois eventos imprevistos, extraordinários, inevitáveis, supervenientes e alheios ao controle da Concessionária**: o agravamento da pandemia do COVID-19 no ano de 2021 e a eclosão da guerra da Ucrânia no de 2022, que vêm impactando gravemente e de forma crescente a Concessão.

*i. **Superveniente agravamento da COVID-19, eclosão da guerra da Ucrânia e seus impactos nos insumos atrelados à infraestrutura rodoviária***

Primeiramente, quanto ao COVID-19, como é de conhecimento público, os primeiros casos da doença foram identificados na China no final do ano de 2019. Desde então, os casos começaram a se espalhar rapidamente pelo mundo, em diversos outros países, sendo que, em 11/03/2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a doença como uma Pandemia, sendo que, particularmente no Brasil, foi reconhecida como a crise sanitária mais grave enfrentada pelo país.

Apesar da circunstância da existência da pandemia do COVID-19 ser de conhecimento quando do lançamento do Edital e da apresentação da Proposta Econômica (ambos ocorridos em 2020), e apesar da Concessionária ter considerado na apresentação da sua proposta o cenário econômico já existente naquele momento, é certo que o futuro alastramento da pandemia e/ou de seus efeitos econômicos, incluindo seus impactos no futuro Contrato de Concessão, eram absolutamente imprevisíveis e de consequências incalculáveis e inevitáveis. Tal fato foi, inclusive, destacado pela Concessionária em seu Plano de Negócios:

3. Premissas básicas do Plano de Negócios

Os itens a seguir expõem as premissas utilizadas no desenvolvimento dos estudos, que incidem sobre diversos aspectos do projeto.

Importante destacar que a Proposta Econômica Escrita e este Plano de Negócios consideraram o ambiente de negócios, variáveis, melhores práticas, informações e premissas econômicas disponíveis ao mercado quando da formulação e apresentação de propostas em 14 de dezembro de 2020 em sede de licitação. Dessa maneira, a proposta aceita pelo Poder Concedente foi estruturada neste momento específico.

A proposta e este Plano de Negócios assumiram a expectativa de mercado (Relatório FOCUS, do Banco Central do Brasil, dentre outras fontes públicas) com relação à progressão das variáveis econômicas, mantendo-se esta coerência neste documento.

Destaca-se que os efeitos de epidemias são um risco de álea extraordinária, a receber tratamento contratual pela Cláusula 19.3, sendo que os efeitos econômico-financeiros que não eram conhecidos pelo mercado ou passíveis de antecipação quando da apresentação da Proposta Econômica Escrita são riscos alocados ao Poder Concedente, não tendo seus

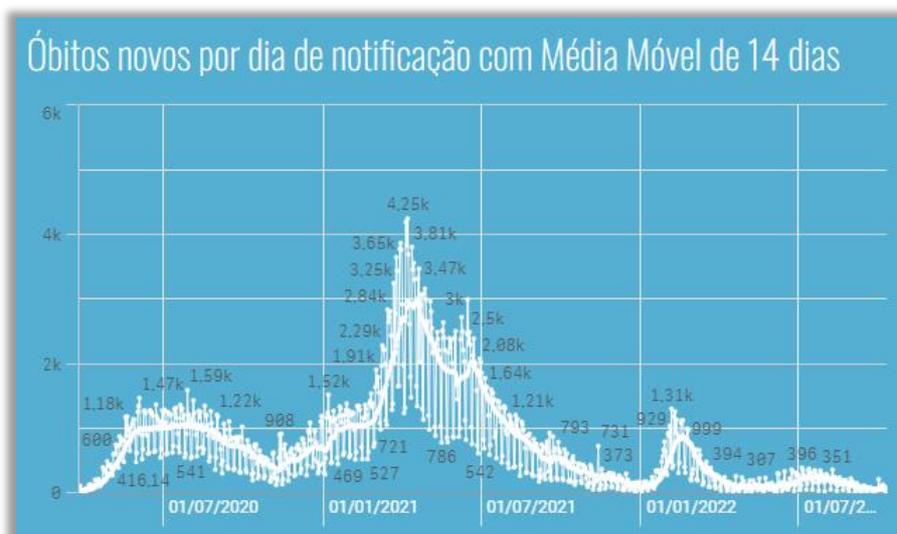




efeitos contemplados na proposta datada de 14 de dezembro de 2020 e, por coerência, tampouco neste documento.

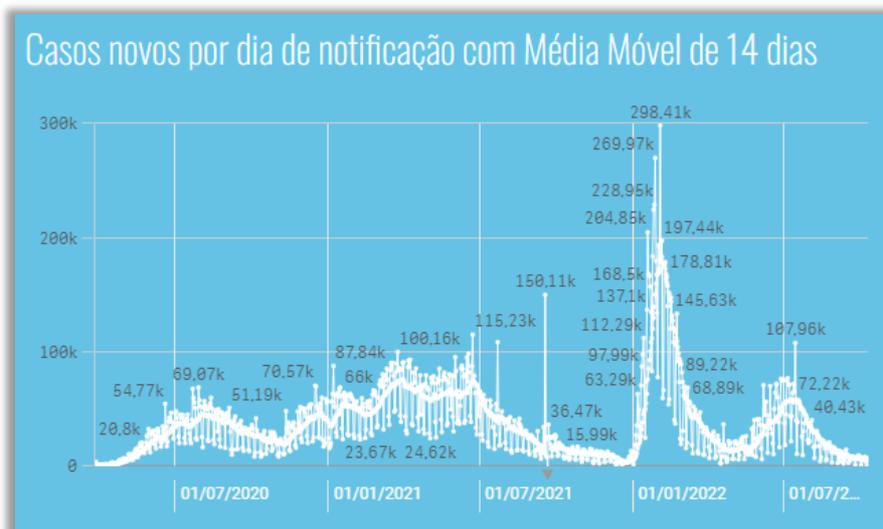
E, de fato, essa imprevisibilidade, se tornou um fato inevitável, que se comprovou à medida em que não só a pandemia do COVID-19 se estendeu (e ainda se estende) por mais tempo do que se esperava em 2020, mas segue acometendo o Brasil e o mundo, de uma forma drástica e grave no segundo e terceiro picos da doença, ocorridos a partir de 2021 com as variantes "Delta" e "Ômicron", que trouxeram um cenário de mortes, incertezas, que refletem no agravamento do cenário macroeconômico maior do que aquele observado em 2020.

Como é possível observar no gráfico do Ministério da Saúde<sup>1</sup>, demonstrado abaixo, enquanto no momento mais grave da pandemia em 2020 observou-se uma média móvel de 1.590 mortes diárias pela COVID-19, no ano de 2021, após a apresentação da proposta, esse número saltou para um patamar de 4.250 mortes diárias. O mesmo movimento se observa quanto aos números de casos da doença, mostrando o claro e drástico agravamento da Pandemia em 2021:



<sup>1</sup> Disponível em: <https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19.html/covid-19.html.html>





Dessa forma, os efeitos da pandemia, que já eram incalculáveis em 2020 em relação aos próximos anos de vigência do Contrato Concessão, se agravaram e se expandiram bastante em 2021, de forma inevitável e imprevisível, já no início da concessão, gerando reflexos ainda mais gravosos no cenário macroeconômico.

Essa circunstância, de alastramento da pandemia no ano de 2021, com o agravamento e expansão dos seus efeitos colaterais macroeconômicos, de forma sem precedentes quanto ao cenário observado em 2020, também foi amplamente noticiada pela mídia, seja nos aspectos de letalidade, seja nos aspectos econômicos:

**Descontrole da pandemia, risco fiscal, populismo econômico e dólar forte: as 4 incertezas da economia em 2021**

Desde o início do ano, economistas têm se mostrado mais pessimistas com o desempenho da atividade econômica. Hoje, analistas de mercado esperam crescimento de 3,29% para este ano.

Por Luiz Guilherme Gerbelli, G1  
03/03/2021 15h50 - Atualizado há um ano





Extrato de notícia de março de 2021<sup>2</sup>



Extrato de notícia de maio de 2021<sup>3</sup>



Extrato de notícia de outubro de 2021<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/03/descontrole-da-pandemia-risco-fiscal-populismo-economico-e-dolar-forte-as-4-incertezas-da-economia-em-2021.ghtml>

<sup>3</sup>Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-05/fiocruz-alerta-para-tendencia-de-agravamento-na-pandemia>

<sup>4</sup> Fonte: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/impactos-economicos-da-pandemia-no-brasil-poderao-ser-observados-ate-2050>





Extrato de notícia de dezembro de 2021<sup>5</sup>

## Balanço indica que 2021 foi o ano mais letal da pandemia no país

Em 2020, foram 194.976 óbitos; este ano, mais do que o dobro: 424.133.

Extrato de notícia de dezembro de 2021<sup>6</sup>

Esses impactos atingiram diretamente o setor de infraestrutura, e em especial o setor de rodovias, sendo inevitável reconhecer que o agravamento da pandemia de Covid-19, em 2021, e as medidas restritivas tomadas em todo o mundo e no Brasil para a contenção da doença provocaram a paralisação de inúmeras atividades, com impactos severos à cadeia produtiva global e nacional. A exemplo, os preços do aço e dos insumos asfálticos:

JC LOGÍSTICA - Publicada em 08 de Agosto de 2021 às 15:15

## Preço do asfalto dispara e pode reduzir ritmo de obras pelo País

<sup>5</sup> Fonte: <https://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2021-12/cni-sete-em-cada-10-industrias-tem-dificuldades-para-comprar-insumo>

<sup>6</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/12/31/balanco-indica-que-2021-foi-o-ano-mais-letal-da-pandemia-no-pais.ghtml>

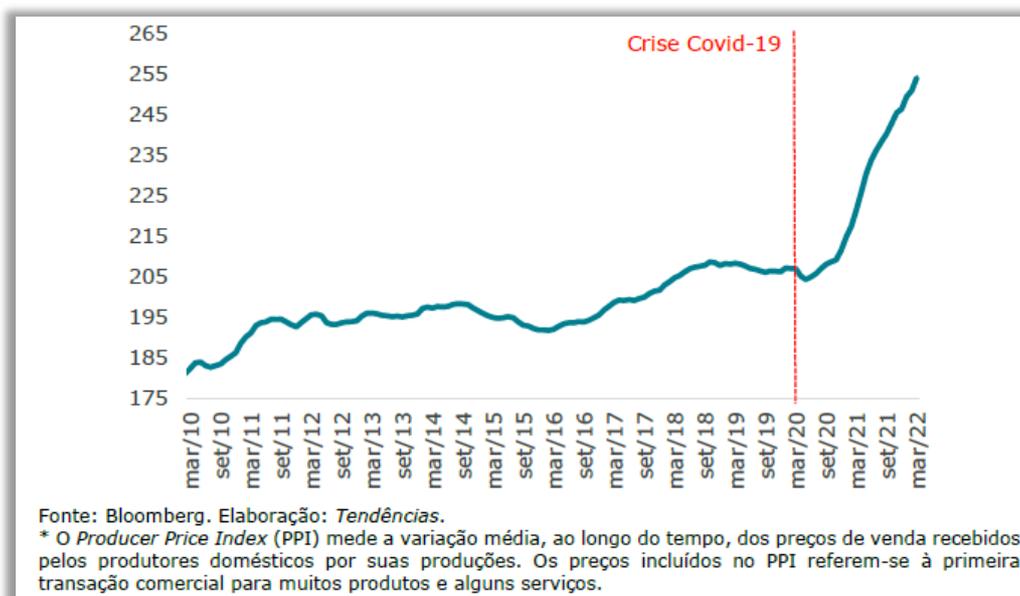




A escalada do preço do asfalto coloca mais pressão sobre os custos de obras de infraestrutura no país e gera nova onda de pedidos de renegociações de contratos entre construtoras e o poder público. Apenas em maio, o aumento no custo do insumo foi de 25%. Em agosto, junho mais 6%.

Extrato de notícia de agosto de 2021<sup>7</sup>

Esse contexto, de aumento absolutamente extraordinário e inevitavelmente imprevisível dos preços dos insumos da construção civil encontra-se amplamente demonstrado no relatório da consultoria especializada Tendências em anexo (Anexo 01). O referido Relatório também demonstra que esses aumentos estão diretamente associados à pandemia do COVID-19 que gerou redução da atividade industrial, escassez de insumos e de meios de logística e transporte, atingindo de forma geral, notadamente a partir de 2021, os preços de commodities, como se observa a seguir:



Mas não fosse apenas o agravamento da Pandemia no ano de 2021, em momento posterior à apresentação da proposta econômica da Concessionária e à assinatura do Contrato, desde início de 2022 a eclosão da Guerra na Ucrânia trouxe consigo ainda maiores consequências e impactos nas cadeias de

<sup>7</sup> Disponível em: [https://www.terra.com.br/noticias/preco-do-aco-no-brasil-acumula-alta-de-130-em-12-meses\\_e6ae6971cae6a8f4a3d507ae162b6d48j88odx5a.html](https://www.terra.com.br/noticias/preco-do-aco-no-brasil-acumula-alta-de-130-em-12-meses_e6ae6971cae6a8f4a3d507ae162b6d48j88odx5a.html)





suprimentos internacionais. Pela guerra, diferentes rotas de transporte foram interrompidas e as empresas viram-se obrigadas a encontrar novas maneiras de transportar mercadorias e insumos.

No Brasil, o prolongamento da guerra afetou e vem afetando a indústria pela falta de fornecimento de matérias primas e pela grande variação de preços dos insumos. Concretamente, os impactos 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. Abaixo são demonstrados extratos de notícias referentes ao tema:

**Guerra na Ucrânia pressiona o preço do petróleo no mercado internacional**

Economistas avaliam que essa alta não é pontual e as consequências do confronto ainda devem se estender por muitos anos.

Por **Jornal Nacional**  
19/03/2022 22h22 · Atualizado há 6 meses

Extrato de notícia de março de 2022<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/03/19/guerra-na-ucrania-pressiona-o-preco-do-petroleo-no-mercado-internacional.ghtml>



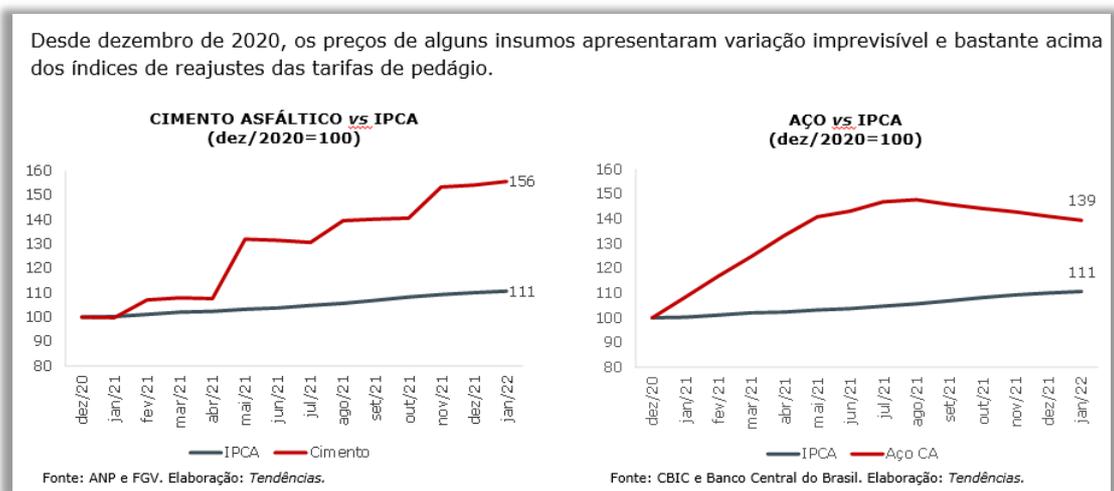


Extrato de notícia de fevereiro de 2022<sup>9</sup>

Esse contexto, de aumento absolutamente extraordinário, inevitável e imprevisível dos preços dos insumos da construção civil em decorrência da conjunção da pandemia do COVID-19 e da Guerra da Ucrânia pode ser observado exemplificativamente no gráfico abaixo produzido pela consultoria Tendências, referentes aos custos do cimento asfáltico e do aço. Como se observa, os impactos sofridos em 2020 foram, em muito, agravados em 2021 e 2022, de forma totalmente descolada dos índices de inflação captada pelo IPCA:

<sup>9</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-02/guerra-entre-russia-e-ucrania-pode-impactar-inflacao-e-pib-no-brasil>





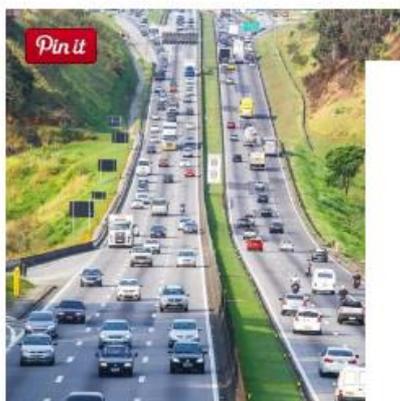
Ainda, como tal imprevisibilidade pode ser notada pela expectativa que os agentes econômicos tinham, em dezembro de 2020, para a taxa de câmbio média em 2021. Como mostra a tabela abaixo, os valores realizados da taxa de câmbio ficaram além das projeções (R\$/US\$):

	Observado	Tendências	Focus
Taxa de câmbio	5,40	4,85	5,05
<b>Diferença (%)</b>		<b>11,34%</b>	<b>6,93%</b>

Fonte: Relatório Focus do Banco Central do Brasil, Fundo Monetário Internacional e Tendências.  
\* Taxa de Câmbio Implícita.

Como se observa, não há dúvidas quanto à relação de causalidade entre o agravamento da pandemia do COVID-19 no ano de 2021 e a Guerra da Ucrânia a partir de 2022 com o aumento extraordinário dos insumos essenciais à construção civil, dado que se trata de aumentos em patamares sem qualquer precedente na história recente do Brasil:





Concessões públicas de serviços de transporte, como de rodovias e de ferrovias, podem passar por uma onda de pedidos de reformulação de contratos

Imagem: Divulgação

## Alta de preços pressiona custos das concessionárias de rodovias e ferrovias

ESTADÃO conteúdo

Amanda Pupo  
Brasília

17/04/2022 07h49

As concessões públicas de serviços de transporte, como de rodovias e de ferrovias, podem passar por uma onda de pedidos de reformulação de contratos que, na prática, pode levar a reajustes das tarifas de pedágios, adiamento de investimentos ou prorrogação dos acordos. O que ameaça esses negócios, de acordo com as empresas, é o patamar alto e persistente dos preços dos insumos, como asfalto e cimento, utilizados nos projetos, que estão elevados desde 2021 e não dão sinais de trégua neste ano. As concessionárias ainda estudam detalhadamente os impactos para recorrerem às agências reguladoras.

O óleo diesel acumula alta de 46,47% em 12 meses e o preço do asfalto subiu 68,33% de outubro de 2020 a dezembro do ano passado, o que tem efeito direto na cadeia de suprimentos das concessionárias de rodovias, diante da obrigação de investimentos em obras. Para o setor de ferrovias, o cimento e o aço igualmente entram na conta.

Ainda, como pode-se observar, conforme notícias listadas abaixo, houve ausência de interesse de investidores em projetos do setor de concessões de rodovias corroborando com os efeitos da





imprevisibilidade dos preços sobre a viabilidade dessas concessões, não restando dúvidas de que esses insumos impactam diretamente as obras e serviços rodoviários, em especial em Contratos de Concessão.

Uma vez que, dada a relevância dos insumos sobre o custo total das concessões rodoviárias, no contexto de oscilação extraordinária dos preços de insumos, os potenciais investidores em novos projetos passaram a atribuir um risco maior a projetos do setor, de maneira que a rentabilidade possibilitada por eles não tem sido suficiente para cobrir tal risco, levando à ausência de interessados:

### **Análise: Falta de interesse em leilões rodoviários coloca em xeque programas de concessões**

Alta inflação dos insumos de construção e o aumento da taxa de juros no Brasil são elementos que têm pesado nos últimos meses

Por Taís Hirata, Valor — São Paulo  
27/04/2022 10h37 - Atualizado há uma semana

Extrato de notícia de abril de 2022<sup>10</sup>

27/04/2022 - 2:05

### **Governo de SP suspende temporariamente Leilão do Rodoanel Norte devido à crise econômica**

*Cenário de inflação crescente, juros altos e escassez de insumos impõe o adiamento temporário do leilão*

Extrato de notícia de abril de 2022<sup>11</sup>

Nessa linha, também o Grupo Sacyr, que analisa os novos projetos no Brasil e pretende se consolidar como um importante *player* no mercado nacional de Concessões, não ofertou proposta nos últimos certames, por considerar que, sem um mecanismo que permita aproximar os reajustes e revisões da efetiva variação macroeconômica, estes não se demonstram viáveis aos investidores.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/04/27/analise-falta-de-interesse-em-leiloes-rodoviarios-coloca-em-xeque-programas-de-concessoes.ghtml>

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/noticias/noticia-detalhes.aspx?id=793>





Justamente em razão desses graves e extraordinários impactos do aumento dos preços dos insumos no setor rodoviário e, de forma a evitar a falta de interesse de grupos econômicos nos projetos a serem licitados, a Administração Pública de diversas esferas da federação está estruturando projetos de concessão de rodovias prevendo o compartilhamento do risco do aumento dos preços dos insumos. Vale destacar, como exemplo, os projetos de concessão das Rodovias BR-040/GO/MG, BR-116/158/290/392/RS e BR-262/MG, nos quais foi previsto um mecanismo de compartilhamento de risco de preço de insumo<sup>12</sup>.

Esse impacto setorial foi gravemente observado no caso da Concessionária Rota de Santa Maria, do início das suas atividades em agosto de 2021 até o momento – de maior alta e impactos da pandemia e da Guerra da Ucrânia – etapa de Trabalhos Iniciais, prevista no PER, a qual requereu investimentos para recuperação da Rodovia RSC-287, com extraordinário aumento dos custos da Concessionária, mesmo se comparado àqueles previstos pela Concessionária em dezembro/2020. É o que se passa a demonstrar a seguir:

*ii. Impactos do agravamento da COVID-19 e da eclosão da guerra da Ucrânia nos custos dos insumos inerentes às obras e serviços previstos no Contrato de Concessão*

Efetivamente, os severos impactos do agravamento da COVID-19 e da eclosão da Guerra da Ucrânia, observados em todo o setor de infraestrutura rodoviária, também implicaram em uma dramática alteração das condições inicialmente previstas pela Concessionária para a execução das obras e serviços previstos no Contrato de Concessão.

Isso porque, logo nos primeiros 12 (doze) meses após a assunção do Sistema Rodoviário, o PER previu a realização de investimentos vultosos de recuperação da rodovia – denominados Trabalhos Iniciais – que incluíram a realização de trabalhos intensos de recuperação do pavimento, da sinalização e dos elementos de proteção e segurança, das obras-de-arte especiais, do sistema de drenagem, dos terraplenos, além de diversos outros serviços para atendimento aos parâmetros de desempenho dispostos no Contrato e no PER, como a construção de 3 (três) novas praças de pedágio e 4 (quatro) Bases de Serviços Operacionais (BSOs) e Serviço de Atendimento aos Usuários (SAUs).

Ainda, após a conclusão dos Trabalhos Iniciais, a Concessionária já passou à execução das obras e serviços de Recuperação e Ampliação da Capacidade da Rodovia (duplicação e obras de melhoria), cujos prazos vão do ano 2 ao ano 6 e do ano 2 ao ano 9 da Concessão, respectivamente.

<sup>12</sup> Esse mecanismo consta nos documentos disponibilizados pela ANTT nas Consultas Públicas n. 09/2022, 10/2022 e 12/2022: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/ConsultarAvisoAudienciaPublica.aspx?tipo=consultas>





Além do atendimento de todos os demais parâmetros do PER, que incluem grande parte de todos os investimentos previstos no Contrato, englobando a execução de duplicação da Rodovia, implantação de vias marginais, viadutos e passagens inferiores, interseções em nível, correções de traçado, passarelas e melhorias em acessos, terceiras faixas, implantação de barreiras divisorias de pistas e implantação de pórticos.

Esses investimentos, por sua vez, necessitam intrinsecamente de insumos da construção civil, que foram sensivelmente afetados pela pandemia do COVID-19 e Guerra da Ucrânia, em especial os preços de materiais asfálticos (Cimento Asfáltico de Petróleo – CAP, Ligantes e Emulsões), combustíveis (Diesel), Aço (chapas, sinalização vertical, vergalhões, defensas metálicas e outros produtos siderúrgicos), materiais pétreos e cimento.

Desta forma, conforme fórmula de reequilíbrio sugerida, consideram-se como base os preços de referência (PI) dos insumos na data-base da Proposta Comercial (maio de 2019), conforme estabelecido no EVTEA ou, em sua ausência, adota-se o preço do insumo conforme tabela pública de referência na mesma data-base.

A adoção de tais preços é necessária à luz da alocação de riscos estabelecida contratualmente, pois evita que sejam considerados os custos efetivamente incorridos pela Concessionária, os quais são um risco assumido por ela.

Em outras palavras, o risco comercial assumido relativo a negociações de preços que ultrapassem o definido nas cotações estabelecidas em tabelas públicas não é repassado ao Poder Público.

A tabela a seguir apresenta os insumos e respectivos preços unitários considerados para a mensuração do impacto econômico-financeiro (R\$ de maio de 2019)





Grupo	Insumo	Unidade	Preço Inicial (EVTEA, maio de 2019)
ASFALTO	Cimento Asfáltico SBS 60/85	t	4.897,90
ASFALTO	Cimento Asfáltico CAP 50/70	t	3.918,47
ASFALTO	Cimento Asfáltico CAP 55/75	t	3.804,17
ASFALTO	Emulsão Asfáltica RR-1C	t	2.820,08
ASFALTO	Emulsão Asfáltica RC-1C-E	t	3.714,94
ASFALTO	Asfalto Diluído CM 30	t	6.170,31
COMBUSTÍVEL	Óleo diesel S10 e S500	L	2,70
COMBUSTÍVEL	Gasolina	L	3,75
COMBUSTÍVEL	Óleo tipo A1	L	2,13
AÇO	Aço CA-50	Kg	3,17
AÇO	Aço CA-25	Kg	3,12
AÇO	Aço CA-60	Kg	3,18
AÇO	Cordoalha tipo CP 177 RB para estais - D = 15,7 mm	Kg	22,43
AÇO	Defensa semimaleável simples	m	832,00
AÇO	Terminal absorvedor de energia - implantação e fornecimento	Ci	12.840,82
AÇO	Semi-pórtico metálico para vão de 2,7 m e vento de 40 m/s	Un	15.452,84
AÇO	Aço em perfis ASTM A36	Kg	3,81
AÇO	Aço ASTM A572 - Estrutura metálica em aço patinável	Kg	11,86
MATERIAIS PÉTREOS	Pó de brita	m <sup>3</sup>	53,55
MATERIAIS PÉTREOS	Areia média	m <sup>3</sup>	66,09
MATERIAIS PÉTREOS	Brita 0	m <sup>3</sup>	62,68
MATERIAIS PÉTREOS	Brita 1	m <sup>3</sup>	47,15
MATERIAIS PÉTREOS	Brita 2	m <sup>3</sup>	47,15
MATERIAIS PÉTREOS	Brita graduada simples	m <sup>3</sup>	52,55
MATERIAIS PÉTREOS	Rachão/Macadame	m <sup>3</sup>	54,76
CONCRETOS	Concreto fck 15 Mpa	m <sup>3</sup>	553,26
CONCRETOS	Concreto fck 20 Mpa	m <sup>3</sup>	576,58
CONCRETOS	Concreto fck 25Mpa	m <sup>3</sup>	593,25
CONCRETOS	Concreto fck 30 Mpa	m <sup>3</sup>	633,24
CONCRETOS	Concreto fck 35 Mpa	m <sup>3</sup>	643,23
CONCRETOS	Concreto fck 40 Mpa	m <sup>3</sup>	682,38
CONCRETOS	Concreto compactado a rolo	m <sup>3</sup>	259,66

Elaboração: *Tendências.*

Embora os preços em questão estejam expressos em maio de 2019, entende-se que as oscilações ocorridas desde então até o momento da licitação, qual seja, dezembro de 2020, poderiam ter sido contempladas pela RSM em sua Proposta Econômica, de maneira que não é cabível contemplá-las dentro da mensuração do impacto pretendido.

Portanto, considera-se que a variação extraordinária só deve ser verificada a partir de dezembro de 2020, de forma que os preços iniciais permanecem, em termos reais, os mesmos desde a data-base (maio de 2019) até esse momento, sendo sua variação nominal corrigida apenas pelo IPCA.

A partir desse momento, aplicam-se duas variações sobre tais preços iniciais, a saber, (i) variação do preço do insumo, e (ii) variação do IPCA. Ou seja, sobre o preço inicial de referência





estabelecido para cada insumo, aplica-se mensalmente a variação acumulada a partir dezembro de 2020 até o mês de apuração do impacto.

A tabela a seguir apresenta as séries e respectivas fontes de dados que foram consideradas para apurar a variação de preço de cada um dos itens analisados:

**Rota de Santa Maria**

Av. Independência, 3284 Renascença CEP 96.816-250 Santa Cruz do Sul RS Brasil 55 51 3740-1100

Página 20 de 40



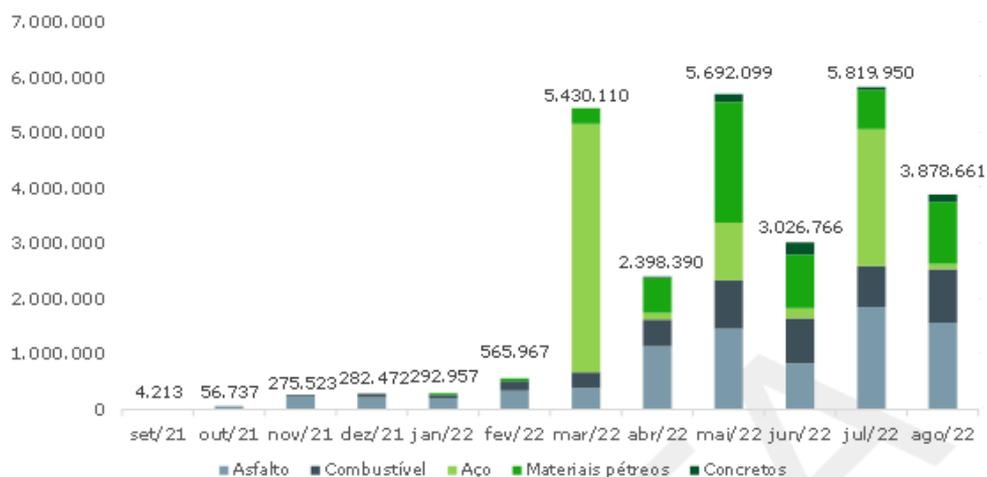


Insumo	Séries consideradas	Fonte
Cimento Asfáltico SBS 60/85	CAP MODIFICADO POR POLÍMERO 60-85-E	ANP
Cimento Asfáltico CAP 50/70	CIMENTOS ASFÁLTICOS CAP-50-70	ANP
Cimento Asfáltico CAP 55/75	CAP MODIFICADO POR POLÍMERO 55-75-E	ANP
Emulsão Asfáltica RR-1C	EMULSÕES ASFÁLTICAS RR-1C	ANP
Emulsão Asfáltica RC-1C-E	EMULSÕES ASF. MOD. POR POLÍMEROS RC1C-E	ANP
Asfalto Diluído CM 30	ASFALTOS DILUÍDOS CM-30	ANP
Óleo diesel S10 e S500	Óleo Diesel S-10 (R\$/litro)	ANP
Gasolina	Gasolina A Comum (R\$/litro)	ANP
Óleo tipo A1	Óleo Combustível A1	ANP
Aço CA-50	M0004 Aço CA 50 (Rio Grande do Sul)	SICRO
Aço CA-25	M0003_Aço CA 25_kg	SICRO
Aço CA-60	M0014_Aço CA 60_kg	SICRO
Cordoalha tipo CP 177 RB para estais - D = 15,7 mm	M1388 Cordoalha para estais CP 177 RB - D = 15,7 mm (SICRO, Rio Grande do Sul, R\$/kg)	SICRO
Defensa semimaleável simples	M1968 Defesa metálica semimaleável simples (SICRO, Rio Grande do Sul)	SICRO
Terminal absorvedor de energia - implantação e fornecimento	M2908 - Terminal absorvedor de energia de abertura com nível de contenção TL3 para defesa metálica (SICRO, Rio Grande do Sul, un)	SICRO
Semi-pórtico metálico para vão de 2,7 m e vento de 40 m/s	M0766 Semipórtico metálico para vão de 2,7 m e vento de 35 m/s (SICRO, Rio Grande do Sul)	SICRO
Aço em perfis ASTM A36	M0682 Aço em perfis ASTM A36	SICRO
Aço ASTM A572 - Estrutura metálica em aço patinável	M0970 Aço ASTM A572 - Estrutura metálica em aço patinável	SICRO
Pó de brita	M1135 Pó de pedra	SICRO
Areia média	M0028 Areia média	SICRO
Brita 0	M0005 Brita 0 (Rio Grande do Sul)	SICRO
Brita 1	M0191 Brita 1 (Rio Grande do Sul)	SICRO
Brita 2	M0192 Brita 2 (Rio Grande do Sul)	SICRO
Brita graduada simples	0004729 - PEDRA BRITADA GRADUADA, CLASSIFICADA (POSTO PEDREIRA/FORNECEDOR, SEM FRETE)_M3	SINAPI
Rachão/Macadame	M1097_Pedra de mão ou rachão_m³	SICRO
Concreto fck 15 Mpa	00001523 CONCRETO USINADO CONVENCIONAL, CLASSE DE RESISTENCIA C15	SINAPI
Concreto fck 20 Mpa	00034492 CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C20	SINAPI
Concreto fck 25Mpa	00034493 CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C25	SINAPI
Concreto fck 30 Mpa	00034494 CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C30	SINAPI
Concreto fck 35 Mpa	00034495 CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C35	SINAPI
Concreto fck 40 Mpa	00034495 CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C35	SINAPI





Conforme demonstrado no relatório (Anexo 01), elaborado pela consultoria Tendências, somente na fase dos Trabalhos Iniciais, o impacto do aumento extraordinário dos preços desses insumos no contexto da Pandemia do COVID-19 e da Guerra da Ucrânia representam um montante de **R\$ 27.723.844,11**, em termos nominais, frente à oscilação extraordinária dos preços dos insumos verificada de setembro de 2021 até agosto de 2022, conforme gráfico abaixo:



Elaboração: Tendências.

A tabela abaixo apresenta os impactos incorridos por grupo de insumos, em R\$ nominais:

Grupo	Total incorrido
Asfalto	8.347.035,54
Combustível	4.478.650,83
Aço	8.314.324,28
Materiais pétreos	6.010.061,81
Concretos	573.771,65
<b>Total</b>	<b>27.723.844,11</b>

Elaboração: Tendências.

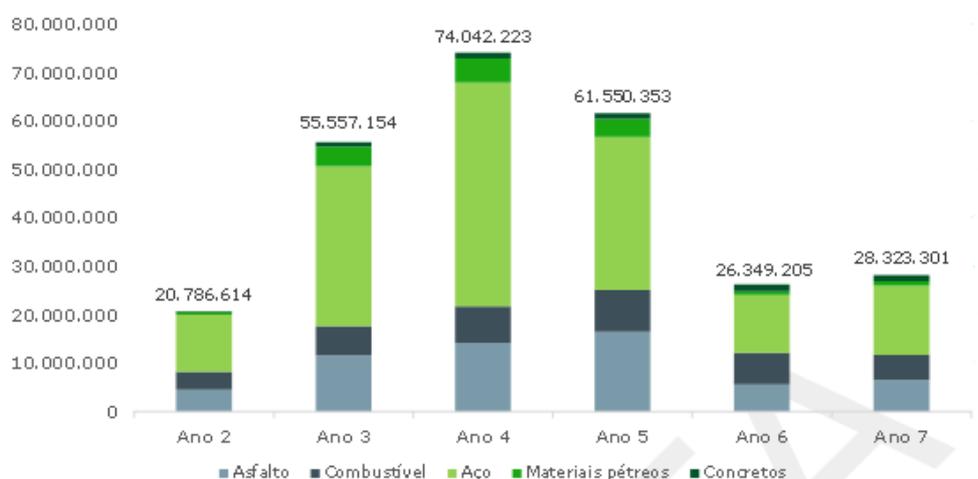
Não fosse isso, é certo que os preços projetados em dezembro/2020 pela Concessionária, ao apresentar a sua proposta, se encontram hoje, absolutamente defasados no que tange à execução já realizada dos Trabalhos Iniciais e demais obras e serviços de Recuperação e Ampliação do Sistema Rodoviário, previstos no PER para os primeiros 9 (nove) anos.

Nesse sentido, veja-se o quantitativo de obras e serviços que já estão previstos no PER, bem como a representatividade, nessas, dos insumos impactados por aumentos extraordinários:





Considerando todos os investimentos ainda a serem realizados, ao longo dos próximos anos, e a realidade atual dos preços desses insumos impactados gravemente pela Pandemia do COVID-19 e Guerra da Ucrânia, o montante dos custos adicionais a serem ainda incorridos pela Concessionária é extremamente impactante, e, apenas para o ANO 02 da Concessão, representa um valor estimado de R\$ 20.786.614, avaliando o ANO 2 ao ANO 7, temos uma estimativa de impacto na casa dos R\$ 266.608.849,34, conforme demonstração abaixo (em R\$ nominais):



Elaboração: *Tendências.*

Abaixo, impactos projetos por grupo de insumos (em R\$ nominais):

Grupo	Total projetado
Asfalto	59.191.770,63
Combustível	38.006.567,81
Aço	148.280.754,45
Materiais pétreos	14.897.689,37
Concretos	6.232.067,07
<b>Total</b>	<b>266.608.849,34</b>

Elaboração: *Tendências.*

Como pode-se observar, o impacto não se limita ao verificado até o momento. A alteração de comportamento do preço dos insumos está associada a eventos extraordinários cuja extensão abrange períodos futuros da operação da Concessionária, de maneira que há impactos a serem mensurados ao longo dos períodos seguintes.





Logo, o mecanismo apresentado deve ser atualizado periodicamente com os dados realizados, sendo possível obter uma estimativa do impacto que poderá ser verificado nos próximos períodos para cada insumo analisado, considerando-se uma projeção de quantitativos a serem empregados pela Concessionária, e assumindo-se que a diferença de preços entre o orçamento originalmente e o realizado será mantida em um patamar constante.

Apesar dos esforços empreendidos pela Concessionária ao longo dos Trabalhos Iniciais para a conclusão das obras e serviços a despeito das graves condições impostas pelas circunstâncias ora demonstradas, o volume de custos adicionais já incorridos e ainda a incorrer efetivamente levarão à completa inviabilização econômico-financeira da Concessão, caso não sejam urgentemente ressarcidos à Concessionária.

E, como se verá a seguir, é certo que esses valores deverão ser ressarcidos à Concessionária, por meio do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, dado que os eventos ora demonstrados, da Pandemia do COVID-19 e da Guerra da Ucrânia, e seus impactos nos custos da Concessão, **inserem-se risco assumido pelo Poder Concedente no âmbito da contratação, notadamente a ocorrência de caso fortuito ou força maior.**

### III. CARACTERIZAÇÃO DOS EVENTOS OCORRIDOS COMO CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR

Conforme prevê o Contrato de Concessão na sua Subcláusula 19.3.1, o Poder Concedente assumiu, no âmbito da contratação, o risco de ocorrência de "*caso fortuito ou força maior, desde que o fato gerador não seja segurável, no Brasil*":

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

**19.3.4. caso fortuito ou força maior, desde que o fato gerador não seja segurável no Brasil, no momento da contratação/renovação da apólice por, no mínimo, duas seguradoras;**

É justamente o caso do agravamento da Pandemia do COVID-19 no ano de 2021 e da Guerra da Ucrânia em 2022, com o consequente aumento dos custos de insumos, que atingiu diretamente e de forma extraordinária os custos do setor de rodovias e, especificamente, da Concessionária Rota de Santa Maria, inserindo-se no conceito de **caso fortuito e força maior.**





As pandemias e as guerras são eventos absolutamente alheios ao controle das partes em um Contrato, assim como seus efeitos e reflexos, que atingem diretamente a sociedade e os setores da economia, sem que possam ser impedidos por qualquer das partes contratuais.

Amoldam-se, portanto, aos requisitos estabelecidos pelo art. 393 do Código Civil para interpretação do caso fortuito e da força maior:

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. **O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.**

Nesse sentido, quanto à Pandemia do COVID-19, a Advocacia Geral da União (AGU), por meio do Parecer 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, à Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias do Ministério de Infraestrutura (SFPP-MI), após sopesada análise do regime jurídico aplicável à equação econômico-financeira dos contratos administrativos, bem como às circunstâncias fáticas que circundam a atual pandemia, concluiu que a *"pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) pode ser classificada como evento de 'força maior' ou 'caso fortuito', caracterizando 'álea extraordinária' para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão"*.

No parecer, a AGU verificou os filtros nos quais se identifica a pandemia da Covid-19 como evento gerador de força maior. Concretamente: (i) ser um evento superveniente e extraordinário; (ii) cuja ocorrência ou consequências sejam imprevisíveis e inevitáveis; e (iii) que tenha gerado um desequilíbrio expressivo no contrato, ou seja, uma onerosidade excessiva para uma das partes<sup>13</sup>, veja-se:

O que importa, ao menos no âmbito desta consulta em tese, **é reconhecer que o elemento causador do distúrbio econômico, ainda que indiretamente, consistiu claramente num evento da natureza (mutação e rápida disseminação de um vírus com taxa de letalidade relativamente alta), sendo que esse evento ou pelo menos os seus efeitos não poderiam ter sido previstos ou antecipados pelos concessionários quando da apresentação de suas propostas nos respectivos leilões e tampouco poderiam ter sido por eles evitados. Por conseguinte, parece-me muito claro que a pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2)**

<sup>13</sup> Cfr. A análise feita em: PARENTE, Ana Tereza. Concessões de Serviço Público e a Pandemia do Covid-19: A posição da AGU sobre Pleitos de Reequilíbrio de Econômico-financeiro de Concessões de Transporte. Disponível em: [https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-06/concessoes\\_de\\_servico\\_publico\\_e\\_a\\_pandemia\\_do\\_covid-19.pdf](https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-06/concessoes_de_servico_publico_e_a_pandemia_do_covid-19.pdf)





é evento que caracteriza "álea extraordinária", capaz de justificar a aplicação da teoria da imprevisão.

É certo que os entendimentos expressados pela AGU consolidam as bases de uma orientação geral, conforme previsto no art. 24, parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942). Tal orientação vincula todos os gestores públicos, determinando o enquadramento dos efeitos da pandemia nas cláusulas de força maior previstas nas concessões.

Especificamente no setor de Rodovias, a Agência Nacional de Transportes Terrestres -ANTT, através da Deliberação No. 306/2020, também declarou expressamente que a pandemia decorrente do novo coronavírus (Covid-19) configura-se como evento de força maior:

A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DG - 060, de 25 de junho de 2020, e no que consta do Processo nº 50500.053367/2020-15, delibera:

Art. 2º Declarar que a pandemia decorrente do novo coronavírus (Covid-19) configura força maior.

No mesmo sentido as conclusões do Parecer nº 07/2020 – PGE/PG-17 – JVSM da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, que inclusive destacou a **caracterização da Pandemia do COVID-19 como um evento de força maior mesmo em contratos celebrados posteriormente ao seu início, dada a imprevisibilidade e inevitabilidade de suas consequências:**

Parecer nº 07/2020 – PGE/PG-17 – JVSM

(...)

4.4. A Pandemia é Hipótese de Caso Fortuito ou de Força Maior?

(...)

A força maior é o fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir (art. 393, par. único, Código Civil). É possível que a pandemia do coronavírus possa vir a se amoldar, para alguns a interpretação de alguns contratos, na definição. \*\*\*

A pandemia de COVID-19 se encaixa, abstratamente, nos requisitos tanto da teoria da imprevisão quanto na hipótese de força maior. É evento imprevisível e extraordinário. É superveniente aos contratos concessionais. Mesmo no caso de contratos celebrados após seu estopim, em fevereiro ou março de 2020, embora o evento em si tenha se tornado previsível, suas consequências, por ora, são incalculáveis (v. tópico 3.2), considerando-se, ainda, que não se sabe por quanto tempo irá durar (v. tópico 3.1).





No mesmo sentido, a ocorrência de uma guerra com impacto direto em um contrato – como no presente caso – é um clássico exemplo de ocorrência de “força maior” classificado pela doutrina<sup>14</sup>:

(...) Costuma-se dizer que o caso fortuito é acontecimento natural, ou evento derivado da força da natureza, ou fato das coisas, como o raio do céu, a inundação, o terremoto. E, mais particularmente, conceitua-se a força maior como o *damnum* que é originado do fato de outrem, como a invasão de território, a guerra, a revolução, o ato emanado de autoridade (*factum principis*), a desapropriação, o furto, etc. (...)

Também no caso de uma guerra encontram-se cumpridos os requisitos objetivos necessários à caracterização da força maior, notadamente a existência de evento estranho ao poder e controle das partes (necessariedade) e cujos efeitos também não podem ser evitados (inevitabilidade), posto que absolutamente alheios à esfera de poder das partes – seja da Concessionária, ou mesmo do Poder Concedente.

Tendo-se o conflito na Ucrânia e a pandemia da Covid-19 como eventos que configuram força maior e impactaram diretamente os custos da Concessionária, não há dúvidas que essas circunstâncias se inserem no risco que foi expressamente assumido pelo Poder Concedente, conforme dispõe a Cláusula 19.3.4.

Importante destacar também que os fatos geradores da pandemia e da Guerra na Ucrânia, como caso fortuito ou força maior, **não tem amparo securitário em nenhum produto de seguro do mercado segurador brasileiro e nem em mercados de resseguro**, como expressamente declarado pela Companhia Conset Corretagens de seguros (Anexo 02):

“Analisando essa situação verificamos que tais prejuízos ocorreram devido a situações imprevisíveis e que são considerados casos de Força Maior ou Caso Fortuito. Sendo assim, esse tipo de prejuízo não tem, e nunca teve, amparo securitário em nenhum produto de seguro do mercado segurador brasileiro e nem em mercados de resseguro”.<sup>15</sup>

Sendo, portanto, evidente a ocorrência de eventos caracterizados como caso fortuito e força maior, com grave e direto impacto sobre os custos da Concessionária para a execução de obras e serviços

<sup>14</sup> (PEREIRA, Caio Mario. *Instituições de Direito Civil – Volume II Teoria Geral das Obrigações*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.. 25ª Ed. P. 336-337)

<sup>15</sup> Declaração Sobre Inexistência de Seguro – Caso de Força Maior – Elevação Preços insumos solicitados pela Concessionária Rota de Santa Maria S.A à Companhia Conset Corretagens de seguros.





previstos no Contrato e no PER, não há dúvidas também de que é devido o reequilíbrio econômico-financeiro à Concessionária, como se demonstra a seguir.

#### IV. DIREITO AO REEQUILÍBRIO

Como visto, é certo que as premissas e condições contratuais previstas para a operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes dos trechos da Rodovia RSC-287, não foram confirmadas em razão de fatos supervenientes, imprevistos e inevitáveis, constitutivos de caso fortuito ou força maior e absolutamente alheios ao controle e responsabilidade da Concessionária, que modificaram o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, impingindo elevados custos adicionais à Concessionária.

Isso torna essencial a adoção de medidas, pelo Poder Concedente, para reequilibrar a equação econômico-financeira do Contrato de Concessão.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece a garantia da manutenção do equilíbrio contratual, nas condições da proposta contratada, tanto a nível constitucional quanto legal. Nesse sentido, prevê a Constituição da República em seu artigo 37, inciso XXI:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Trata-se de disposição que garante a intangibilidade do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados pela Administração Pública, que significa que o equilíbrio entre encargos e retribuições inicialmente pactuados não pode ser infringido. Por esse motivo, conforme o referido dispositivo constitucional, "se forem adicionados encargos, rompe-se o equilíbrio, a não ser que também se ampliem as retribuições"<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, 2013. P. 390.





A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato também encontra alicerce nos princípios da isonomia, da indisponibilidade do interesse público e da proteção à propriedade privada. Dessa forma, se de um lado não se permite que o particular se aproveite do desequilíbrio para seu enriquecimento às custas da Administração e do interesse público, de outro, o inverso também é vedado, posto que não se admite que a Administração se locuplete de obras e serviços às custas da ruína financeira do particular, como também destaca Marçal Justen Filho<sup>17</sup>.

A imprescindibilidade do respeito à equação financeira original do contrato é também prevista na esfera infraconstitucional na Lei Estadual nº 10.086/ 1994 e na Lei Estadual nº 14.875/2016, que regulamentam o regime de concessão e permissão de serviços públicos no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Referidos dispositivos deixam claro que deve ser garantida à Concessionária a justa remuneração pela prestação dos serviços, sendo devida a revisão do Contrato sempre que necessário a apurar desequilíbrios na relação econômico-financeira inicialmente pactuada:

Lei Estadual nº 10.086/1994

Art. 10 - A remuneração do concessionário deverá ser assegurada, basicamente, pela cobrança ao usuário, de tarifa que propicie harmonia entre a exigência de prestação e manutenção de serviço adequado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo 1º - Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Parágrafo 2º - Entende-se por equilíbrio econômico-financeiro do contrato a situação em que as receitas, resultantes da cobrança da tarifa, cubram os custos do serviço acrescidas da justa remuneração da empresa concessionária, conforme previsto no edital de licitação e no contrato.

Lei Estadual nº 14.875/2016

Art. 4º As tarifas serão fixadas pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservadas pelas regras de reajuste e revisão previstas na legislação, no edital e no contrato, com vista à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da relação.

<sup>17</sup> "Em segundo lugar, a garantia ao particular retrata uma garantia também em favor da própria Administração. É que legitimar o lucro derivado de eventos extraordinários somente poderia ser admitido como alternativa bilateral. Ou seja, também o particular teria se legitimado a obter lucros como derivação de eventos anômalos. Logo, a Administração não poderia opor-se ao resultado danoso aos próprios interesses, quanto o benefício viesse em vantagem do particular. Assim não o é: qualquer modificação anormal terá de ser conduzida à equação original, inclusive por força da isonomia". p. 393.





Art. 7º A revisão do contrato dar-se-á periodicamente e sempre que necessário para apurar e corrigir eventuais desequilíbrios na equação econômico-financeira, nos termos de ato expedido pela Agergs, que também aplicará sanções.

Vale também mencionar que o direito ao equilíbrio contratual também se encontra garantido na Lei nº 8.987/95, que regula o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos no âmbito federal e prevê, em seu artigo 9º, §52 e 4, e artigo 10, que:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.  
[...]

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, **a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.**

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Justamente em conformidade com as referidas disposições legais, o Contrato de Concessão estabelece na Subcláusula 20.1.1 a **necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença durante sua vigência, quando qualquer das partes sofrer efeitos, positivos ou negativos, de evento cujo risco não tenha sido a ela alocado.** E é precisamente esse o caso, considerando-se que o risco de ocorrência de caso fortuito ou força maior, como visto, foi especificamente atribuído ao Poder Concedente (Subcláusula 19.3.4):

**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.**

Durante a licitação, o próprio Poder Público reconheceu, em resposta ao Pedido de Esclarecimento n. 5, esclareceu que, eventos ainda que conhecidos, como a COVID-19, poderiam ser objeto de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão quando seus impactos fossem futuros e incertos, alcançando todas as parcelas do desequilíbrio que puderem ser comprovadas pelo requerente,





sem prejuízo de que novos pedidos sejam formulados à vista da materialização de novos efeitos, nos termos da Subcláusula 20.1.2:

74.	Contrato – Subcláusula 20.1.2	Sem prejuízo do disposto na subcláusula 20.1.2, entendemos que em cada caso concreto será levado em consideração o evento ensejador do desequilíbrio e a capacidade efetiva de se comprovar a exata medida do impacto do evento já no momento de apresentação do pleito pela concessionária. A título exemplificativo, a pandemia do COVID-19 é um evento já materializado, porém cuja exata medida de seu impacto nas concessões vigentes, sobretudo no futuro próximo, ainda é incerta. Nosso entendimento está correto? Em caso de resposta negativa, favor esclarecer.	O entendimento está correto em parte. O tema já foi endereçado de forma suficientemente clara na cláusula 20.1.2. Assim dispõe a cláusula apontada: <i>“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.”</i> A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, portanto, seguirá estritamente as regras contratuais e poderá alcançar todas as parcelas do desequilíbrio que puderem ser comprovadas pelo requerente, sem prejuízo de que novos pedidos sejam formulados à vista da materialização de novos efeitos.
-----	-------------------------------	--	--

Não fossem apenas as disposições expressas da legislação e da Lei, importante também destacar que as Agências Reguladoras de diferentes setores da infraestrutura têm reconhecido a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em decorrência da Pandemia da COVID-19, enquanto circunstância de força maior.

Nesse sentido, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) desde o final de 2020 vem aprovando revisões extraordinárias dos contratos de concessão devido aos impactos econômicos provocados pela pandemia de Covid-19 e admite que esses reequilíbrios observam o estrito cumprimento dos contratos de concessão, garantindo a manutenção dos investimentos e a continuidade da prestação dos serviços à sociedade. As decisões da ANAC em tal sentido podem ser acessadas a seguir:

- Decisão nº 205, de 12 de novembro de 2020: Aprova Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Porto Alegre, localizado em Porto Alegre (RS);
- Decisão nº 206, de 12 de novembro de 2020: Aprova Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Fortaleza, localizado em Fortaleza (CE);
- Decisão nº 207, de 12 de novembro de 2020: Aprova a revisão extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antônio Carlos Jobim, localizado no Rio de Janeiro (RJ);





- Decisão nº 208, de 12 de novembro de 2020: Aprova Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Florianópolis, localizado em Florianópolis (SC);
- Decisão nº 214, de 25 de novembro de 2020: Aprova a Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Brasília, localizado em Brasília (DF);
- Decisão nº 215, de 25 de novembro de 2020. Aprova a revisão extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos, localizado em Guarulhos (SP);
- Decisão nº 216, de 25 de novembro de 2020. Aprova a Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional Tancredo Neves/Confins, localizado nos municípios de Confins (MG) e de Lagoa Santa (MG);
- Decisão nº 217, de 25 de novembro de 2020. Aprova a Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Salvador, localizado em Salvador (BA);
- Decisão nº 253, de 31 de dezembro de 2020: Aprova a Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, localizado no Estado do Rio Grande do Norte.

Referidas decisões foram, ainda, referendadas pelo Poder Judiciário, que reconheceu a excepcionalidade da pandemia do COVID-19 e a imprevisibilidade de seus efeitos:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. CONTRATO DE CONCESSÃO. INFRAERO. SITUAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA (COVID-19). GRAVE DÉFICIT DE FATURAMENTO. RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. POSSIBILIDADE. AGRAVO PROVIDO COM CONTRACAUTELA. 1. Os requisitos da tutela antecipada estão descritos no art. 300 do referido Códex Processual: quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano. 2. Restou demonstrada, em juízo perfunctório, a probabilidade do direito invocado. Considerando os dados trazidos pela parte agravante, observa-se que o faturamento da empresa sofreu uma queda drástica em 2020 em razão da pandemia. Já com os descontos concedidos pela INFRAERO, nota-se o déficit sofrido, conforme dados fornecidos na peça recursal, sendo possível constatar de plano a verossimilhança das alegações da agravada. 3. Ademais, o periculum in mora também está presente, evidenciado pelo decurso de faturamento, correndo risco de interrupção das atividades desempenhadas pela agravante, podendo implicar em prejuízos às empresas que utilizam de seus serviços e, via reflexa, à economia local e à sociedade como um todo. 4. No caso concreto, a pandemia do novo coronavírus caracteriza evento cujos efeitos jamais poderiam ter sido previstos pelas partes, fugindo à álea ordinária ou empresarial, presente em qualquer tipo de negócio. Sendo que esse evento ou pelo menos os seus efeitos não poderiam ter sido previstos ou antecipados pelos concessionários quando da apresentação de suas propostas nos respectivos leilões e tampouco poderiam ter sido por eles evitados, o reequilíbrio na forma de pagamento é medida que se impõe. 5. Cumpre ressaltar que o





mérito processual, ou seja, a recomposição do equilíbrio-financeiro contratual será objeto de cognição exauriente, não havendo que se falar em irreversibilidade dos efeitos da concessão da tutela de urgência, visto que esta poderá ser revogada caso o juízo primevo, após instrução probatória, entenda que outra medida seja a mais adequada. 6. Agravo de instrumento provido.

(TRF4, AG 5008910-44.2021.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relator VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS, juntado aos autos em 03/12/2021)

No mesmo sentido, também a Resolução ANTT nº 5.954/2021, por meio da qual a Agência já estabeleceu *“metodologia para o cálculo dos impactos causados pela pandemia de coronavírus (COVID-19) e para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres”*, especificamente quanto aos impactos decorridos da demanda.

Vale mencionar que em relação aos aumentos extraordinários nos preços dos insumos asfálticos, houve o reconhecimento de seu caráter extraordinário pelos órgãos federais e estaduais assim como a definição de metodologias específicas de cálculo dos seus impactos em contratos.

É o caso, por exemplo, do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes – DNIT, que, em junho de 2021, editou a Resolução/DNIT n. 13/2021, que estabeleceu *“critérios e procedimentos nas demandas de realinhamento de preços em contratos de obras, em razão dos reajustes dos preços de petróleo e seus reflexos nos materiais asfálticos”*.

Como se verifica na referida resolução, diante dos expressivos, imprevisíveis e inevitáveis aumentos dos preços dos insumos asfálticos, o DNIT teve que editar norma para estabelecer procedimentos específicos para análise de reequilíbrios dos contratos administrativos de obras rodoviárias sob sua administração.

Além disso, foram estabelecidos critérios de pagamentos objetivando a separação dos insumos asfálticos dos serviços de pavimentação, aplicando índice específico para a variação de materiais, além de regulamentar a forma de cálculo dos índices de reajustamento compostos para misturas comerciais.

Ainda assim, o setor de obras rodoviárias foi impactado gravemente pelo aumento do preço de outros insumos, o que resultou no ajuizamento de medida judicial contra o DNIT por entidades setoriais (CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção, ANEOR – Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias e SINICON – Sindicato Nacional da Indústria da Construção) para que o Departamento edite normativo para análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos do setor.





Conforme noticiado pelas entidades, a pressão dos preços dos insumos no setor rodoviário vem se acentuando desde o final de 2020, sendo que no ano de 2022 chegou-se a uma situação crítica, com inúmeras empresas apresentando prejuízos de 70%, reduzindo o seu contingente de postos de trabalho sem a possibilidade de dar continuidade à regular execução dos contratos<sup>18</sup>.

Destaque-se que diversos outros estados da federação também editaram atos normativos para estabelecer critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro em razão de aumento de preços de insumos utilizados na construção civil e em obras públicas:

- **Portaria Conjunta nº 4-S/2021**, do Estado do Espírito Santo, que *"estabeleceu os critérios para a análise e processamento de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo em razão de desequilíbrios em preços de insumos da construção civil em virtude da pandemia da COVID-19"*.
- **Instrução Normativa N.º 003/2021**, do Estado do Paraná, que previu metodologias para reequilíbrio em decorrência "das variações atípicas e desproporcionais do preço de alguns insumos de materiais em razão da pandemia da COVID-19 e seus impactos na economia";
- **Decreto nº 41.007/2021**, do Governo do Estado de Sergipe, que estabeleceu critérios de reequilíbrio contratual *"Considerando que a pandemia da Covid-19 tem causado distorções e assimetrias no mercado e, dentre elas, destaca-se a majoração significativa dos preços dos insumos utilizados na construção civil e de obras públicas"*;
- **Portaria nº 730/2021**, do Governo do Estado de Goiás, que reconheceu que *"a pandemia da Covid-19, assim como seus efeitos econômicos subsequentes, pode ser considerada como evento imprevisível e de caso fortuito ou força maior, estranho ao risco do negócio empresarial"* e estabeleceu os critérios de reequilíbrio dos contratos administrativos.
- **Resolução CE 012/2022**, da Sec. da Infraestrutura, dos Rec. Hídricos e do Meio Ambiente da Paraíba;
- **Instrução Normativa 001/2022 GS/SINFRA**, do Governo do Estado do Mato Grosso;

Portanto, não há dúvidas de que no caso concreto, em observância à legislação e disposições contratuais aplicáveis, é devido o reequilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária, dado que a Rota de Santa Maria demonstrou que vem efetivamente sofrendo graves efeitos negativos nos custos necessários para a execução das obras e serviços previstos no Contrato, em decorrência de eventos de caso fortuito e força maior, cujo risco é efetivamente alocado ao Poder Concedente.

<sup>18</sup> Disponível em: <https://sicepots.com.br/audiencia-de-conciliacao-com-dnit-pode-definir-metodologia-para-o-reequilibrio-dos-contratos/>





## V. METODOLOGIAS E MEDIDAS PARA REEQUILÍBIO DO CONTRATO

Para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato em relação a todos os custos adicionais já incorridos e ainda a serem incorridos pela Concessionária, a Subcláusula 20.2.3 do Contrato de Concessão prevê que o pedido de reequilíbrio contratual por parte da Concessionária deverá ser acompanhado dos seguintes elementos:

- 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.

Observa-se do ora exposto que as informações destacadas nos itens “i” e “ii”, foram comprovadas ao longo do presente pedido de reequilíbrio, tendo a Concessionária, identificado detalhadamente as causas do desequilíbrio contratual e os custos adicionais, imprevistos, inevitáveis e supervenientes incorridos em razão dos eventos causadores de desequilíbrio.

Ainda, os cálculos dos dispêndios marginais encontram-se nas memórias e tabelas ora anexadas e a Projeção do Fluxo de Caixa Marginal estão apresentados no Relatório Econômico-Financeiro (Anexo 03), em que foram considerados os fluxos marginais positivos e negativos e os fluxos marginais necessários à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, conforme Subcláusulas 20.3.2.3 e 20.4 do Contrato.

Importante destacar que foram analisados não só os custos adicionais já incorridos pela Concessionária em razão dos eventos de desequilíbrio, mas também, a previsão dos custos para o ano 02, início da fase de Recuperação da rodovia (que totaliza 60 meses, conforme PER), em vista que as projeções econômicas indicam uma tendência de permanência desses impactos nos preços dos insumos necessários à realização das obras e serviços previstos no PER.

A comprovação do desequilíbrio afirmado é feita, além dos demais documentos, pelos Anexos 04 e 05, que contém notas fiscais e medições do ANO 1.

Deve haver, além da revisão dos custos comprovados, para cada ano, (i) a revisão dos percentuais do estoque de melhoria (fator E), bem como (ii) a inclusão de um mecanismo de





compartilhamento do risco do aumento dos insumos, que permita aproximar os reajustes e revisões da efetiva variação macroeconômica, a ser aplicado ao longo de toda vigência do contrato de Concessão, de maneira *Pro Rata* dos investimentos de cada ano, conforme sugestão abaixo:

$$\text{Impacto unitário} = PI \times (\Delta \text{Preço do Insumo} - \Delta \text{IPCA})$$

Sendo:

*PI*: preço inicial de referência.

*ΔPreço do Insumo*: variação acumulada do preço de insumo dada por tabela de referência.

*ΔIPCA*: variação acumulada do IPCA.

Para isso, consideram-se como base os preços de referência (PI) dos insumos na data-base da Proposta Comercial (maio de 2019), conforme estabelecido no EVTE ou, em sua ausência, adota-se o preço do insumo conforme tabela pública de referência na mesma data-base. A adoção de tais preços é necessária à luz da alocação de riscos estabelecida contratualmente, pois evita que sejam considerados os custos efetivamente incorridos pela Concessionária, os quais são um risco assumido por ela.

Quanto à revisão dos percentuais do estoque de melhoria (fator E), esta se faz necessária tendo em vista que estes percentuais foram atribuídos às obras baseando-se em seus custos à época (2019), ao passo que, com o aumento extraordinário dos insumos, seus custos reais de execução sofreram um aumento considerável que não foi compensado (nem próximo disso) pelo reajuste tarifário. Assim, tais percentuais devem ser revistos, levando-se em consideração o deslocamento dos insumos principais no período.

Já no que tange à sugestão da modalidade através da qual será efetivado o restabelecimento do equilíbrio contratual (Subcláusula 20.2.3, "iii"), a Subcláusula 20.1.3 elenca as seguintes possibilidades, além daquelas previstas em lei:





**20.1.3. Poderão ser utilizadas as seguintes modalidades de alteração contratual, com vista à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro:**

- i.** Extensão, quando permitido, ou redução do prazo da concessão;
- ii.** revisão tarifária;
- iii.** revisão do Programa de Exploração da Rodovia – PER, por intermédio da modificação do plano de investimentos;
- iv.** ressarcimento ou indenização por parte do CONCEDENTE;
- v.** dação em pagamento de bens e/ou cessão de receitas patrimoniais;
- vi.** estabelecimento ou remoção de cabines de bloqueio, bem como alteração da localização das praças de pedágio ou da forma de cobrança;
- vii.** assunção pelo CONCEDENTE de custos atribuídos pelo CONTRATO à CONCESSIONÁRIA;
- viii.** utilização conjugada de duas ou mais modalidades;
- ix.** quaisquer outras medidas legalmente admitidas e aptas a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO.

Não é recomendável, do ponto de vista do interesse público e da manutenção da viabilidade econômico-financeira da Concessão, a aplicação do reequilíbrio do Contrato por meio da prorrogação do prazo da Concessão, vez que o Contrato de Concessão está ainda no início da sua vigência.

Nesse ponto, vale ressaltar que a possibilidade de reequilíbrio por meio da prorrogação do prazo contratual foi idealizada para etapas mais avançadas da Concessão, revelando-se inadequada ao presente contexto. Isso porque, essa modalidade imporia à Concessionária o ônus de arcar com o grave desequilíbrio ora observado durante os 29 (vinte e nove) anos de vigência contratual, antes de perceber os efeitos da sua recomposição, o que efetivamente inviabilizaria a continuidade do Contrato do ponto de vista econômico-e financeiro.

Portanto, diante do atual estágio da execução contratual e da gravidade do desequilíbrio ora demonstrado, as modalidades de recomposição do equilíbrio contratual que melhor atendem às necessidades das partes, bem como ao princípio da eficiência que rege os atos da Administração Pública (art. 37, caput, CR/88), são: *i*) o ressarcimento ou indenização por parte do Poder Concedente; *ii*) a revisão tarifária; ou *iii*) uma eventual combinação entre essas medidas.

Nesse sentido, as análises realizadas pela Concessionária conforme a Subcláusula 20.4 demonstram que, para a plena recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, devem





ser reequilibrados **R\$ 27.723.844,11** a título de indenização pelo Poder Concedente na forma do item 20.1.3 do Contrato de Concessão, **para os impactos ocorridos até o ANO 1**, de forma a garantir a devida recomposição do equilíbrio contratual.

Deve ainda ser acrescido ao Contrato um mecanismo que permita aproximar os reajustes e revisões da efetiva variação macroeconômica.

## VI. CONCLUSÃO E PEDIDOS

Em face do exposto, a Concessionária requer que seja reconhecido o desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato de concessão em seu desfavor, em razão dos fatos demonstrados no âmbito do presente requerimento, nos termos e valores expostos nos tópicos anteriores, devendo ser adotadas todas as providências necessárias para ressarcir esta Concessionária por todos os custos adicionais já incorridos e para incluir mecanismos de compartilhamento do risco incidente sobre os custos futuros, a bem do interesse público, usuários e para garantir a viabilidade e continuidade da concessão.

As circunstâncias e fatos ora narrados estão comprovados pelos documentos que acompanham o presente requerimento. De todo modo, protesta pela produção de todos os meios de prova legalmente admitidos, para o que espera sua regular intimação (art. 41 da Lei 9.784/99, art. 42 da Lei Estadual nº 15.612/2021), bem como a produção de laudos técnicos e econômicos.

Requer-se também a aplicação do art. 38 da Lei 9.784/99 (art. 39 da Lei Estadual nº 15.612/2021), bem como de todas as garantias previstas na Lei de Processo Administrativo do Estado do Rio Grande do Sul (Lei Estadual nº 15.612/2021), especialmente no que se refere à ampla possibilidade de instrução probatória e dever de participação em contraditório do processo administrativo a ser instaurado.

Diante da gravidade dos fatos ora narrados e dos expressivos impactos no Contrato de Concessão e à Concessionária, considerando a boa-fé que deve orientar a atuação das partes contratuais e a bem do interesse público e da concessão, requer-se que o presente pedido de reequilíbrio econômico-financeiro seja analisado de forma célere pela AGERGS e Poder Concedente, sob pena de inviabilizar a realização dos investimentos contratuais e impossibilitar a adequada e regular execução do Contrato de Concessão.

É de extrema relevância que o presente pleito seja analisado com máxima celeridade, pois a alta extraordinária dos preços dos insumos tem impactado não apenas a Concessionária, mas a sua cadeia de prestadores de serviços e fornecedores, sob pena de impedir a continuidade dos serviços e obras e,





consequentemente, o cumprimento dos prazos previstos no PER para realização dos investimentos, colocando em risco a continuidade dos investimentos.

Por fim, a Concessionária reitera que resguarda seu direito de apresentar novo(s) pedido(s) de equilíbrio econômico-financeiro contratual quanto aos impactos gerados pelos fatos ora narrados e/ou por novos fatos ocorridos na execução do Contrato de Concessão em tela.

Ainda, reforça que a alteração imprevisível do comportamento do preço dos principais insumos empregados pela Rota de Santa Maria torna necessária a construção de um mecanismo que possibilite mensurar o impacto econômico-financeiro associado às oscilações que excedam à variação ordinária que seria passível de ser contemplada na precificação considerada em sua Proposta Econômica. Diante disso, em linha com o entendimento expresso por órgãos como o DNIT, identifica-se como metodologia para apuração do impacto a comparação entre o preço do insumo corrigido conforme tabela pública de preços específica, e o preço corrigido pelo IPCA.

O impacto econômico-financeiro, apurado mensalmente, é obtido pela multiplicação do impacto unitário de determinado insumo pela quantidade de insumo efetivamente utilizada, comprovada por meio de documentação.

Para isso, consideram-se como base os preços de referência dos insumos na data-base da Proposta Comercial (maio de 2019), conforme estabelecido no EVTE ou, em sua ausência, adota-se o preço do insumo conforme tabela pública de referência na mesma data-base.

Constata-se que a Concessionária se deparou com um impacto de **R\$ 27.723.844,11**, em termos nominais, frente à oscilação extraordinária dos preços dos insumos verificada até agosto de 2022.

O impacto, no entanto, não se limita ao verificado até o momento. A alteração de comportamento do preço dos insumos está associada a eventos extraordinários cuja extensão abrange períodos futuros da operação da Concessionária, de maneira que há impactos a serem mensurados ao longo dos anos seguintes.

Logo, o mecanismo apresentado deve ser atualizado periodicamente com os dados realizados. É possível, porém, obter uma estimativa do impacto que poderá ser verificado nos próximos períodos para cada insumo analisado, considerando-se uma projeção de quantitativos a serem empregados pela Concessionária, e assumindo-se que a diferença de preços entre o orçado originalmente e o realizado será mantida em um patamar constante.





Considerando-se os investimentos projetados para os próximos seis anos, estima-se que a Concessionária poderá se deparar com um impacto de **R\$ 266.608.849,34**, em termos nominais, frente à oscilação extraordinária dos preços dos insumos.

Diante disso, a Concessionária aguarda a expedida análise do Poder Concedente acerca dos fatos supracitados, a fim de que o desequilíbrio do ANO 1 já comprovado seja considerado, e de que seja implementada fórmula que considere a variação incorrida ano a ano, bem como ocorra a revisão dos percentuais do estoque de melhoria (fator E), na forma da fundamentação supra, e, sendo o que se apresentava, se coloca à inteira disposição para discussão das questões postas, inclusive mediante reuniões.

Atenciosamente,

**AQUILINO ESPEJO** Assinado de forma digital  
por AQUILINO ESPEJO  
**MARTINEZ:244689** MARTINEZ:24468963832  
**63832** Dados: 2023.05.03  
12:12:42 -03'00'

**Concessionária Rota de Santa Maria S.A.**

Aquilino Espejo Martinez

Diretor Executivo e de Relações com Investidores

#### Rol de Documentos Anexos:

- ANEXO 01 - Relatório Tendências
- ANEXO 02 - Declaração sobre Inexistência de Cobertura
- ANEXO 03 - Planilhas e Memórias
- ANEXO 04 - Notas Fiscais
- ANEXO 05 - Medições

Rota de Santa Maria

Av. Independência, 3284 Renascença CEP 96.816-250 Santa Cruz do Sul RS Brasil 55 51 3740-1100

Página 40 de 40

