

NOTA TÉCNICA Nº 56 /2014/GEINV/SUINF

Ref.: Processo nº 50500.129312/2014-45

Assunto: Proposta 7ª Extraordinária do Programa de Exploração da Rodovia – PER, Rodovia Régis Bittencourt, BR-116/SP/PR – Serra do Cafezal

Brasília, 25 de novembro de 2014

I – INTRODUÇÃO

1. Por meio da presente Nota Técnica, apresenta-se a complementação da Nota Técnica nº 54/2014/SUINF/GEINV, a qual tratou da análise da proposta de reconsideração da Concessionária Autopista Régis Bittencourt, encaminhada por meio da Carta ARB/DIR/141106213, de 11/11/2014.
2. Esta Nota Técnica se faz necessária, tendo em vista que a GEINV/SUINF aguardava manifestação da PRG desta ANTT quanto à consulta relativa à duplicação da Serra do Cafezal, item 5.2.1 do Cronograma de Investimentos.
3. Os valores apresentados neste documento estão com base em julho/2007.

II – ANÁLISE

ITEM 5.2 – AMPLIAÇÃO DE CAPACIDADE

ITEM 5.2.1 – Duplicações (inclusive OAE)

Proposta Concessionária

4. A Concessionária reivindica as diferenças entre o custo orçado na proposta comercial e as implicações causadas pelas condicionantes ambientais da Licença Prévia nº 132/IBAMA, além das adaptações da diretriz de duplicação contida no PER às necessidades reais da rodovia. Assim, solicita o reconhecimento do valor de R\$ 468.754.882,34.

Proposta SUINF

5. No Cronograma de Investimentos vigente, esse item está dividido em dois subitens: 5.2.1.1 - Execução da segunda pista no trecho da Serra do Cafezal - do km 336+700 ao km 367+200 e 5.2.1.2 - Ampliação da Serra do Cafezal.

6. Assim, cabe lembrar que no Cronograma Financeiro da Proposta Comercial apresentada pela licitante vencedora do certame, Concessionária Autopista Régis Bittencourt S/A, a obra da duplicação estava prevista no item 5.2.1 Duplicações (inclusive OAE's) - Execução da segunda pista no trecho da Serra do Cafezal - do km 336,7 ao km 367,2 por R\$ 333.980.622,95 (preços iniciais).

7. Na revisão do PER em 2010, a ANTT aprovou a inclusão do item 5.2.1.2 - Ampliação de Capacidade da Serra do Cafezal, contemplando um investimento total de R\$ 138.519.832,16 (preços iniciais).

8. Segundo consta na Nota Técnica nº 48/2010/GEINV/SUINF, essa inclusão baseou-se nos estudos de tráfego realizados pela Concessionária e no relatório "Avaliação do Nível de Serviço na Serra do Cafezal" elaborado pela COINF/URSP, que apontaram a necessidade de ampliação da capacidade da rodovia nesse trecho. Originalmente, a pista nova contaria com duas faixas de tráfego, mas os mencionados estudos indicaram a necessidade de implantação de terceiras faixas, desde logo, bem como de nova ampliação antes do final da concessão.

9. Ressalta-se que o valor do item 5.2.1.2 foi definido, na época, com base em estimativas apresentadas pela Concessionária e, conforme consta na Nota Técnica nº 48/2010/GEINV/SUINF, o valor seria substituído após aprovação do projeto executivo.

10. Nesta posposta de Revisão do PER, a Concessionária solicita a aprovação, com respectivo reequilíbrio e correspondente incorporação na tarifa básica de pedágio, do valor adicional de R\$ 468.754.882,34, relativo à obra de duplicação da Serra do Cafezal, conforme informado anteriormente na Carta ARB/ENG/13100226.

11. Argumenta que esses investimentos adicionais decorrem das adaptações geométricas feitas à diretriz original do projeto previsto no PER, causadas pelas condicionantes ambientais da Licença Prévia nº 132/IBAMA. Assim, apresentou a proposta de acordo com a seguinte distribuição anual:



5.2.1.A	Total	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9
PER	333.980.622,95	11.132.687,43	69.801.950,20	43.800.737,44	56.937.935,50	52.298.870,34	72.993.354,38	27.015.087,66
Proposta	607.274.714,50	-	-	-	163.522.454,34	150.198.080,33	209.604.204,60	83.949.975,23
Total	941.255.337,45	11.132.687,43	69.801.950,20	43.800.737,44	220.460.389,84	202.496.950,67	282.597.558,98	110.965.062,89

5.2.1.B	Total	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9
PER	138.519.832,16	-	-	-	103.889.874,12	34.629.958,04	-	-
Proposta	- 138.519.832,16	-	-	-	- 103.889.874,12	- 34.629.958,04	-	-
Total	-	-	-	-	-	-	-	-

5.2.1	Total	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9
PER - Fluxo Original	472.500.455,11	11.132.687,43	69.801.950,20	43.800.737,44	160.827.809,62	86.928.828,38	72.993.354,38	27.015.087,66
Proposta - Fluxo Original	472.500.455,11	26.827.951,68	68.438.652,24	55.298.431,01	143.639.043,34	83.905.787,66	47.304.796,43	47.085.792,74
Proposta - Fluxo Marginal 2	468.754.882,34	-	-	-	59.632.580,22	115.568.122,29	209.604.204,60	83.949.975,23
Total	941.255.337,45	26.827.951,68	68.438.652,24	55.298.431,01	203.271.623,57	199.473.909,95	256.909.001,03	131.035.767,97

12. Sobre esse pleito, por meio do Parecer Técnico nº 146/2014/GEINV/SUINF, de 7/8/2014, anexo, a GEINV e SUINF apresentaram análise dos impactos das condicionantes ambientais na obra de duplicação da Serra do Cafetal.

13. Conforme conclusão do referido Parecer, não é possível atribuir totalmente à Concessionária o risco pelo atendimento às condicionantes ambientais impostas pelo IBAMA, sendo, portanto, pertinente a adequação do valor da obra de duplicação, com o consequente reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, nos termos transcritos a seguir:

“54. Diante do exposto, verificou-se que as condicionantes ambientais impostas pelo IBAMA quando da emissão da Licença Prévia levou a Concessionária a alterar significativamente o projeto inicialmente considerado no processo de licenciamento. As alterações propostas basearam-se em soluções de engenharia de alto custo como forma de garantir a implantação do empreendimento e a manutenção da relevância ecológica existente.

55. A análise técnica da documentação disponível indicou a impossibilidade de se atribuir totalmente à Concessionária o risco pelo atendimento às condicionantes ambientais, bem como a dificuldade em dissociar os custos do que poderia ter sido previsto à época da licitação daquilo que, de fato, é decorrente de exigências posteriores do órgão ambiental.

56. Sendo assim, pelos motivos aqui expostos, entende-se pertinente a adequação do valor da obra de duplicação da Serra do Cafetal no PER, com o consequente reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato. O valor a ser considerado,

no caso, será o efetivamente apurado na análise dos projetos executivos.

57. Por fim, submete-se a apreciação superior o presente parecer, sugerindo consulta à Procuradoria-Geral da ANTT quanto às questões jurídicas envolvidas neste processo." (grifo nosso)

14. Consultada sobre o assunto, a PRG desta ANTT manifestou-se sobre o assunto por meio do Parecer nº 2.247/2014/PF-ANTT/PGF/AGU, de 08/10/2014, de onde se extrai as seguintes transcrições:

"(...) cabe à SUINF definir quais seriam as exigências que seriam de objeto do reequilíbrio, visto que valores decorrentes de exigências que já estavam previstas quando da celebração do contrato de concessão não podem ser incluídos no cálculo da recomposição.

28. Em decorrência deste raciocínio, como a Concessionária sabia da existência de condicionantes para a obtenção da licença prévia antes mesmo da assinatura do Contrato, nem todos os custos decorrentes do cumprimento poderão ser abrangidos pelo reequilíbrio, pois parte-se da premissa que puderam ser considerados para a elaboração de sua proposta.

29. Assim, a análise do que seria fato superveniente que afetou o equilíbrio econômico-financeiro do contrato só pode ser feita pela área técnica da Agência [grifado no original]. Nossa conclusão, por sua vez, é no sentido de que, se resta caracterizado este impacto decorrente de circunstâncias imprevisíveis ou de consequências incalculáveis, seria hipótese de restabelecimento da equação econômica-financeira do Contrato, ainda que digam respeito ao licenciamento ambiental. Afinal, a obrigação de tomar todas as providências para a obtenção do licenciamento ambiental não se confunde com a distribuição de riscos da Concessão, que não possui disposição específica sobre o tema." (grifo nosso)

15. Tal conclusão foi, posteriormente, reiterada pela Procuradoria, conforme Nota nº 5.331/2014/PF-ANTT/PGF/AGU, de 17/11/2014, a saber:

"4. Diante do exposto, só resta a este Órgão de assessoramento jurídico reiterar a conclusão exarada no Paracer 2.247/2014/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 20-24), no sentido de que é possível o restabelecimento do equilíbrio econômico do Contrato de Concessão referente à Autopista Régis Bittencourt S.A., haja vista que as condicionantes ambientais impostas pelo IBAMA impactaram na referida equação, abrangendo, todavia, tão somente os custos que não puderam ser, originalmente, previstos no enlace contratual."
(grifo nosso)

16. Do exposto, ficou constatada a hipótese do reequilíbrio em função da ocorrência de circunstâncias imprevisíveis. No entanto, não houve manifestação clara quanto à parcela de risco a ser atribuída a cada uma das partes, em função das condicionantes impostas no licenciamento ambiental.

17. Assim, quanto à ressalva apresentada pela PRG, de que somente cabe reequilíbrio dos custos que não puderam ser originalmente previstos, cabe lembrar que no Parecer Técnico nº 146/2014/GEINV/SUINF, fundamentado pelas informações apresentadas na Nota Técnica nº 115/2014/SUINF e nos Relatórios de Análise de Projetos nº 659, 660, 669, 661, 663, 667, 666, 664 e 665/2014, esta área técnica já ressaltou a dificuldade em dissociar os custos do que poderia ter sido previsto à época da licitação daquilo que, de fato, é decorrente de exigências posteriores do órgão ambiental.

18. Nesta linha, é importante destacar o disposto nos Relatório da Análise de Projeto mencionados no parágrafo anterior sobre a questão:

"É importante salientar que as soluções adotadas na execução das OAE's assim como a inclusão de elevadores de acesso nas áreas de assentamento dos blocos de fundação desses dispositivos, influenciaram os custos das obras. É importante ressaltar que essa solução em substituição ao convencionalmente utilizado teve como objetivo atender as condicionantes ambientais impostas pelo IBAMA, de acordo com o apontado na Nota Técnica nº 115/2014/SUINF, de 29.04.2014.

Ressaltamos que, quando utilizado, o balanço sucessivo permitiu o deslocamento das frentes de serviço no offset da duplicação, eliminando parte dos caminhos de serviço.

Por fim, é importante colocar que a solução apontada em projeto não permite a dissociação de

quantitativos em relação ao previsto inicialmente no PER, por não haver compatibilidade entre as metodologias construtivas. Em alguns casos, mesmo com a duplicação próxima à plataforma existente, se fez necessário a sua execução por meio de OAE's, buscando o atendimento aos requisitos da licença ambiental." (grifo nosso)

19. Sendo assim, verificada a impossibilidade de se destacar, no orçamento, as obras e serviços relativos às exigências do IBAMA que não poderiam ser identificadas originalmente, como mencionado pela PRG, caso seja de interesse da Diretoria Colegiada da ANTT efetuar o reequilíbrio do Contrato de Concessão em função da revisão integral do valor da obra de duplicação da Serra do Cafezal, o Cronograma Financeiro de Investimentos correspondente deverá ser adequado conforme segue.

20. Como dito anteriormente, o projeto apresentado pela Concessionária contempla o item 5.2.1.1 – Execução da segunda pista no trecho da Serra do Cafezal - do km 336+700 ao km 367+200 e o item 5.2.1.2 - Ampliação de Capacidade da Serra do Cafezal, entretanto, o orçamento não identifica quais serviços e obras são correspondentes a cada um dos itens, 5.2.1.1 e 5.2.1.2. Considerando que no orçamento apresentado não é possível separar as obras e serviços de cada um desses subitens, entende-se mais adequado agrega-los, mantendo a soma no item 5.2.1.1 – Execução da segunda pista no trecho da Serra do Cafezal - do km 336+700 ao km 367+200, e excluir do Cronograma de Investimentos a apresentação desses dois subitens.

21. O valor previsto no Cronograma de Investimento para a execução da obra da duplicação, item 5.2.1.1, passa a ser, então, antes da revisão de valores, R\$ 472.500.455,11 (R\$ 333.980.622,95 + R\$ 138.519.832,16) no fluxo de caixa original.

22. Feito este ajuste, apresenta-se, no quadro a seguir, os valores aprovados, conforme Relatórios de Análise de Projetos:

LOTE	RAP	Valor - R\$ / nov. 2012	Valor – R\$ / julho 2007
1	1697	50.708.327,91	37.871.142,89
2	1699	128.553.976,08	96.009.594,45
3	1702	115.761.317,67	86.455.491,31
4	1700	188.496.221,78	140.777.021,14
5	1701	102.284.324,83	76.390.298,03
6	1704	99.852.371,48	74.574.011,50
7	1705	220.363.344,92	164.576.748,40
8	1709	31.040.289,54	23.182.212,65
9	1703	46.233.165,33	34.528.900,53

TOTAL	983.293.339,54	734.365.420,90
VALOR PREVISTO NO PER		472.500.455,11
DIFERENÇA		261.864.965,79

23. Diante disso, os cronogramas a serem considerados são apresentados a seguir.

ITEM 5.2.1.1 - Execução da segunda pista no trecho da Serra do Cafezal - do km 336+700 ao km 367+200

24. Considerando o exposto, submete-se a decisão da Diretoria da ANTT a adequação do presente subitem, conforme quadro a seguir.

Cronograma físico-financeiro para o item 5.2.1.1 – Duplicação da Serra do Cafezal, trecho do km 336+700 ao km 367+200 (valores em R\$ - data base julho/2007)						
DESCRIÇÃO	FLUXO	TOTAL – R\$	3º Ano	4º Ano	5º Ano	6º Ano
Vigente	FO	333.980.622,95	11.132.687,43	69.801.950,20	43.800.737,44	56.937.935,50
SUINF - RE	FO	472.500.455,11	11.132.687,43	69.801.950,20	43.800.737,44	125.203.284,88
SUINF - RE	FM	261.864.965,79	33.892.340,02	88.387.584,73	23.616.415,95	
SUINF- RE	FO + FM	734.365.420,90	45.025.027,45	158.189.534,93	67.417.153,39	125.203.284,88

Cronograma físico-financeiro para o item 5.2.1.1 (valores em R\$ - data base julho/2007)						
DESCRIÇÃO	FLUXO	TOTAL – R\$	7º Ano	8º Ano	9º Ano	10º Ano
Vigente	FO	333.980.622,95	52.298.870,34	72.993.354,38	27.015.087,66	
SUINF - RE	FO	472.500.455,11	115.090.711,87	80.455.995,64	27.015.087,66	
SUINF - RE	FM	261.864.965,79		80.141.294,77	35.827.330,33	
SUINF- RE	FO + FM	734.365.420,90	115.090.711,87	160.597.290,41	62.842.417,99	

RE - Revisão Extraordinária

FO – Fluxo Original

FM – Fluxo Marginal

ITEM 5.2.1.2 – Ampliação da Serra do Cafezal

25. Considerando o exposto, faz-se necessário excluir a apresentação desse subitem no Cronograma de Investimentos, conforme quadro a seguir.

Cronograma físico-financeiro para o item 5.2.1.2 (valores em R\$ - data base julho/2007)						
DESCRIÇÃO	FLUXO	TOTAL – R\$	4º Ano	5º Ano	6º Ano	7º Ano
Vigente	FO	138.519.832,16			103.889.874,12	34.629.958,04
Inexecuções	FO	103.889.874,12			103.889.874,12	
SUINF - RO	FO	138.519.832,16				138.519.832,16
SUINF - RE	FO					

RO – Revisão Ordinária

FO - Fluxo Original

26. Ainda, uma vez que se decida pelas alterações aqui apresentadas, será necessário alterar o texto do PER, conforme disposto a seguir.

5.2.4 Cronograma de Execução

Duplicações (inclusive OAE's):

- Execução da segunda pista no trecho da Serra do Cafezal, do km 336,7 ao km 367,2, com 30,5 km, com execução prevista do 3º ao 9º ano.

~~- Ampliação de capacidade da Serra do Cafezal. (implantação até o final do 6º ano).~~

III – CONCLUSÃO

27. Do exposto, cabe reforçar, primeiramente, que ficou constatada a hipótese do reequilíbrio do Contrato de Concessão em função da ocorrência de circunstâncias imprevisíveis, haja vista as condicionantes ambientais impostas pelo IBAMA, órgão licenciador ambiental.

28. Dando continuidade, ficou verificada a impossibilidade de se destacar, no orçamento analisado e aprovado pela SUINF, as obras e serviços relativos às exigências do IBAMA que poderiam ou não ser identificadas originalmente, previamente ao processo licitatório, na linha do que foi exposto pela PRG. Desta forma, a análise orçamentária efetuada considerou o valor integral da obra de duplicação da Serra do Cafezal, a partir dos respectivos projetos executivos.

29. Diante disso, submete-se à decisão da Diretoria Colegiada da ANTT as alterações do Cronograma Financeiro de Investimentos da Concessionária Autopista Régis Bittencourt S/A apresentadas na presente Nota Técnica, no que diz respeito à duplicação da Serra do Cafezal, no trecho do km 336+700 ao km 362+200, conforme planilha apresentada anexa.