



Empresa de Planejamento e Logística S.A.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO

Estudo Técnico Preliminar da Contratação/DPL-EPL-EPL

Brasília, 16 de março de 2021.

I. OBJETIVO

1. O presente documento tem como objetivo apresentar as justificativas para a contratação de serviços especializados necessários à análise do Plano de Negócios da Rumo Malha Sul S.A., no âmbito do processo de prorrogação antecipada pleiteada pela concessionária com fundamento na Lei nº 13.448/2017, conforme diretrizes exaradas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).
2. Os serviços técnicos especializados incluem a elaboração, a sistematização e a análise de estudos de demanda, estudos operacionais, estudos de investimentos e modelagem econômico-financeira, conforme especificações descritas no Projeto Básico.
3. Este Estudo Preliminar Técnico tem por base o Documento de Formalização da Demanda DPL-EPL (SEI 3754657). Adicionalmente, o Estudo Técnico Preliminar visa atender as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços conforme exige o Regulamento de Licitações da EPL e, sobretudo, a Lei nº 13.303/2016.

II. BREVE HISTÓRICO

4. Em 1992, a Rede Ferroviária Federal (RFFSA) foi incluída no Programa Nacional de Desestatização, transferindo para o setor privado os serviços de transporte ferroviário de carga. À época, o principal objetivo da medida foi elevar a qualidade desses serviços no País, mediante o resgate da capacidade de investimento no setor. A solução foi a alternativa às restrições orçamentárias para a realização de investimentos públicos, as quais comprometiam a destinação de recursos suficientes à manutenção dos equipamentos e conservação das vias e instalações da malha ferroviária nacional.
5. Foram utilizados na época os modelos de concessão vigentes, conforme a Lei nº 8.789/1995, cujas principais características eram as seguintes:
 - *price cap* como sistema de regulação tarifária;
 - pactuação, entre Poder Concedente e Concessionário, das metas de produção e de segurança;
 - não obrigatoriedade de investimentos específicos; e
 - possibilidade de devolução de trechos ferroviários antieconômicos.

6. Com esse arranjo, foram celebrados os seguintes contratos:

Malhas Regionais	Data do Leilão	Concessionária Vencedora	Início da Operação
Oeste	05.03.1996	Ferrovia Novoeste S.A (passou para ALL – América Latina Logística S/A e atualmente RumoALL)	01.07.1996
Centro-Oeste	14.06.1996	Ferrovia Centro-Atlântica S.A	01.09.1996
Sudeste	20.09.1996	MRS Logística S.A	01.12.1996
Tereza Cristina	22.11.1996	Ferrovia Tereza Cristina S.A	01.02.1997
Nordeste	18.07.1997	Cia. Ferroviária do Nordeste (Ferrovia Transnordestina Logística S.A)	01.01.1998
Sul	13.12.1998	Ferrovia Sul-Atlântica S.A (passou para ALL – América Latina Logística S/A e atualmente RumoALL)	01.03.1997
Paulista	10.11.1998	Ferrovias Bandeirantes S.A (passou para ALL – América Latina Logística S/A e atualmente Rumo)	01.01.1999

Tabela 1 - Histórico das Concessões (Fonte: ANTT).

7. Além dos contratos apresentados acima, resultados de processos licitatórios da década de 1990, a Companhia Vale do Rio Doce - CVRD obteve, em 27 de junho de 1997, a concessão da exploração dos serviços de transporte ferroviário de cargas e passageiros, prestados pela Estrada de Ferro Carajás (EFC) e Estrada de Ferro Vitória Minas (EFVM).

8. Ademais, existiam dois contratos de concessão firmados em 1989 e 1991, sendo um da concessionária “Ferrovias Norte Brasil”, atualmente Rumo Malha Norte, e outro da Estrada de Ferro Paraná-Oeste S.A.

9. Por fim, o Decreto nº 94.813, de 1º de setembro de 1987, e a Lei nº 11.772/2008 outorgaram à VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. o direito de construção, uso e gozo da Ferrovia Norte Sul e da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, respectivamente.

10. A tabela a seguir apresenta o resumo dos contratos de concessão e os respectivos prazos de vigência.

Ferrovia	Assinatura do Contrato	Prazo Final da Concessão	Extensão das Linhas (km)
ALL - Malha Norte	19/05/1989	19/05/2079	735
ALL - Malha Oeste	27/06/1996	27/06/2026	1.953
ALL - Malha Paulista	30/12/1998	30/12/2028	2.107
ALL - Malha Sul	27/02/1997	27/02/2027	7.223
Carajás	30/06/1997	30/06/2027	997
Ferroeste	23/05/1989	23/05/2079	248
Vitória a Minas	30/06/1997	30/06/2027	888
FCA	28/08/1996	28/08/2026	7.853
Tereza Cristina	28/01/1997	28/01/2027	163
Transnordestina	31/12/1997	31/12/2027	4277
Nova Transnordestina	22/01/2014	31/12/2057	1.753
MRS	28/11/1996	28/11/2026	1.799
FNS – concessão à VALEC	08/06/2006	08/06/2056	2.200
FIOL – concessão à VALEC	31/10/2008	31/10/2058	1.500
FNS – (Palmas – Açailândia)	20/12/2007	08/01/2038	745
Total extensão concedida			34.441

Tabela 2 - Concessões nacionais (Fonte: ANTT)

11. As metas agregadas de produção e segurança criadas para os contratos de concessão, celebrados a partir de 1996, cumpriram com o compromisso de aumentar o volume de mercadorias transportadas e reduzir a quantidade de acidentes nas linhas.

12. Os investimentos das concessionárias foram concentrados em seus corredores de exportação, para cumprimento das referidas metas, causando o encerramento do tráfego em outros milhares de quilômetros de linhas, reduzindo o desenvolvimento do transporte ferroviário e diminuindo a permeabilidade no território nacional.

13. Isto gerou um quadro induzido de concentração do transporte em granéis líquidos, sólidos agrícolas e, principalmente, granéis sólidos não agrícolas (minério de ferro), deixando sobrecarregada a malha rodoviária federal, com substanciais acréscimos em transporte de carga geral, *containers* e passageiros.

14. Por fim, destaca-se também que o modelo adotado se caracterizou pelo pouco incentivo à interoperabilidade das linhas, culminando, dessa forma, na adoção de diferentes sistemas de sinalização e comunicação ferroviária pelas concessionárias.

15. Em 09 de junho de 2015, com o advento da política pública de transportes denominada “Programa de Investimentos em Logística – PIL”, pretendeu-se dar continuidade ao processo de modernização da infraestrutura de transportes do país e visando, também, a retomada do crescimento da economia.

16. O programa buscou ampliar a utilização do transporte ferroviário de carga, criar uma malha ferroviária moderna e integrada, aumentar a capacidade de transporte por ferrovias e diminuir gargalos logísticos. Naquela oportunidade, foram apresentadas as prioridades do Governo Federal na concessão de novas ferrovias e Novos Investimentos em Concessões Existentes – NICE. Em relação às concessões ferroviárias existentes, o governo negociou com os concessionários, desde aquela época, a ampliação de capacidade de tráfego, novos pátios, duplicações, redução de interferências urbanas, e construção de novos ramais, entre outros.

17. Em 17 de dezembro de 2015, o ainda Ministério dos Transportes, por meio da Portaria MT nº 399/2015, estabeleceu as diretrizes a serem seguidas pela ANTT na repactuação dos contratos de concessão de ferrovias. Esta portaria impôs a realização imediata de novos investimentos na malha ferroviária concedida, entre outras determinações, conforme os incisos do § 1º de seu art.1º:

Art. 1º - Estabelecer as diretrizes a serem seguidas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para prorrogação dos contratos de concessão de ferrovias em decorrência de Novos Investimentos em Concessões Existentes no âmbito do Programa de Investimento em Logística - 2015.

§ 1º - Nos casos previstos no caput, a ANTT deverá considerar, especialmente, as seguintes diretrizes:

I - necessidade de realização imediata de novos investimentos na malha ferroviária concedida, visando:

a) ampliar a capacidade de transporte da infraestrutura ferroviária concedida, quando necessário;

b) aumentar a segurança do transporte ferroviário; e

c) melhorar a qualidade da infraestrutura ferroviária concedida e a eficiência na operação ferroviária;

II - ratificação, adaptação e adequação dos contratos de concessão às boas práticas de regulação, nos termos da legislação vigente; e

III - ampliação do compartilhamento de infraestrutura ferroviária e de recursos operacionais entre as concessionárias, autorizadas e transportadores de carga própria de forma a fomentar a concorrência e a eficiência setorial.

18. Em junho de 2017, a Medida Provisória nº 752/2016 foi convertida em Lei nº 13.448/2017, que estabeleceu as diretrizes gerais para a repactuação dos contratos de parceria de que trata a Lei nº 13.334/2016, que criou o Programa de Parceria de Investimentos – PPI.

19. Com a criação do PPI, houve revisão dos trechos prioritários, conforme previsto na Resolução nº 2, de 13 de setembro de 2016, do Conselho do PPI – CPPI, que opinou pela qualificação das novas concessões de empreendimentos públicos federais de transportes para a execução por meio de contratos de parcerias com o setor privado.

20. É importante ressaltar que o investimento em infraestrutura tem papel chave no desenvolvimento dos países, pois é um motivador para a instalação e funcionamento de várias atividades econômicas. Nesse sentido, o setor ferroviário atravessa um momento estratégico para maturação das premissas que nortearão os investimentos na área para as próximas décadas, especificamente no que diz respeito aos futuros contratos de concessão ferroviária.

21. Dada a proximidade do final da vigência de parte dos atuais contratos de concessão ferroviária, houve definição, pelo atual Ministério da Infraestrutura, sobre o início do processo de prorrogação antecipada do contrato de concessão da Rumo Malha Sul S.A. em atendimento às diretrizes dispostas na Portaria nº 399/2015, do Ministério dos Transportes e na Lei nº 13.448/2017 visando a realização de novos investimentos para aumento da capacidade de operação e de redução de conflitos urbanos, bem como o aperfeiçoamento do referido contrato no âmbito regulatório.

22. Diante da importância e relevância do empreendimento, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 10.624, de 9 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre a qualificação de empreendimento público federal do setor ferroviário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI, qualificou a Malha Sul, pertencente à antiga Rede Ferroviária Federal S.A. e sob a responsabilidade da concessionária Rumo Malha Sul S.A.

23. Assim, o Poder Concedente poderá promover a prorrogação antecipada do contrato relativo ao empreendimento. No âmbito desse processo, compete à ANTT implementar a política pública da repactuação dos contratos de concessão ferroviária vigentes, condicionados à realização de investimentos na infraestrutura ferroviária a serem realizados pelas concessionárias.

24. Diante disso, dada a complexidade e o grande volume de trabalho, o Ministério da Infraestrutura, conforme consta do Ofício nº 43/2021/GAB-SFPP/SFPP (SEI 3745793), demandou à EPL que auxiliasse a pasta ministerial e a ANTT na elaboração, análise e sistematização dos estudos necessários à repactuação do contrato da Rumo Malha Sul S.A., nos termos da Lei nº 13.448/2017.

III. DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

25. Ao acolher a solicitação do Ministério da Infraestrutura, a EPL atua na qualidade de uma empresa pública federal, criada pela Lei nº 12.404/2011^[1], vinculada ao Ministério da Infraestrutura por força do Decreto nº 10.368/2020^[2], e integrante da Administração Pública conforme o Decreto-Lei nº 200/1967^[3].

26. Entes da Administração Pública, como não poderia deixar de ser, estão vinculados a normas que, olhadas em seu conjunto, permitem inferir seus traços *estruturais*, *funcionalmente* sujeitos ao interesse público, isto é, vinculados aos objetivos do Estado brasileiro^[4]. Como empresa estatal que é, a EPL é “coadjuvante de misteres estatais”:

O traço nuclear das empresas estatais, isto é, das empresas públicas e sociedades de economia mista, reside no fato de serem coadjuvantes de misteres estatais. Nada pode dissolver este signo insculpido em suas naturezas. Dita realidade jurídica representa o mais certo norte para a inteligência destas pessoas. Consequentemente, aí está o critério retor para interpretação dos princípios jurídicos que lhes são obrigatoriamente aplicáveis, pena de converter-se o accidental – suas personalidades jurídicas de Direito Privado – em essencial, e o essencial – seu caráter de sujeitos auxiliares do Estado – em accidental^[5].

27. Entre os normativos que organizam a estrutura de empresas públicas, podem-se citar o próprio Decreto-Lei nº 200/1967, a Lei nº 12.527/2011^[6], a Lei nº 4.717/1965^[7], o Decreto nº 99.955/1990^[8], a Lei nº 6.404/1976^[9] e a Lei nº 13.303/2016^[10]. Esses diplomas delimitam os contornos mediante os quais as empresas públicas exercem suas atividades, imputando a elas comandos fundamentalmente relacionados à forma de exercício da atividade econômica, arranjos especiais de contratação de terceiros, regras de planejamento, descentralização administrativa, controle e transparência de seus atos de gestão. As empresas públicas atuam, portanto, como parte integrante da Administração Pública, desempenhando funções típicas de Estado^[11].

28. Por conseguinte, as empresas públicas se submetem aos comandos expressos na Constituição Federal, nomeadamente (i) aos princípios constitucionais do artigo 37^[12], (ii) aos comandos finalísticos dos artigos 3º, 170 e 219^[13], (iii) aos artigos 174, 165 e 21, IX^[14], que determinam a obrigatoriedade da atividade de planejar^[15] para o atingimento de tais fins e (iv) aos artigos 175 e 173, por meio dos quais o Estado poderá atuar tendo empresas estatais como formas empresárias para prestação de serviços públicos ou para o desenvolvimento de atividades econômicas em sentido estrito^[16].

29. Não restam dúvidas, portanto, de que a tarefa de subsidiar tecnicamente o Ministério da Infraestrutura e a ANTT, mediante a elaboração e sistematização de estudos que permitam à Administração Pública a análise do Plano de Negócios da Rumo Malha Sul S.A., é uma das atividades que a EPL, justificada e legitimamente^[17], deve exercer sob diretriz de seu órgão supervisor, nos termos do que autorizam os artigos 3º, II, e 5º, I, da Lei nº 12.404/2011^[18]–^[19] e do artigo 4º, I, de seu Estatuto Social^[20].

30. Dada a diretriz pelo Ministério da Infraestrutura – órgão supervisor da EPL, conforme visto acima –, cabe à empresa estatal o seu cumprimento, no âmbito de suas atribuições legais.

31. Outrossim, cumpre assentar que a EPL **não** dispõe dos recursos necessários à realização de todo o escopo dos estudos internamente. A Gerência de Estruturação de Projetos 1 (GEPRO-1), unidade organizacional responsável pela elaboração de estudos no setor ferroviário, não detém, no momento, em quantidade suficiente, profissionais especializados para elaboração e análise dos estudos de demanda, dos estudos operacionais, dos estudos de investimentos e da modelagem econômico-financeira necessários no âmbito do processo de prorrogação antecipada^[21].

32. Optou-se, assim, por um arranjo mediante o qual a EPL contratasse no mercado apoio subsidiário especializado para receber relatórios e estudos de empresa especializada e mantivesse consigo,

com equipe própria da GEPRO-1, a tarefa estratégica de elaboração final dos estudos necessários à análise do Plano de Negócios da Rumo Malha Sul S.A. e de interlocução técnica com a ANTT e o Ministério da Infraestrutura, no âmbito do processo de prorrogação antecipada previsto na Lei nº 13.448/2017.

33. Diante do volume de informações que deverão ser processadas e tratadas e do curto cronograma estabelecido pelo Ministério da Infraestrutura e pela ANTT, de aproximadamente 10 meses para elaboração dos estudos, impõe-se a contratação de apoio de terceiros com vistas à boa execução das atividades a serem empreendidas por solicitação do Ministério da Infraestrutura e da ANTT.

34. Fica claro, assim, que se trata de proposta de contratação de atividades complementares, mas necessárias, e não de mera intermediação ou administração de contrato por parte da EPL, que será a entidade pública responsável por subsidiar tecnicamente a Administração Pública na análise do Plano de Negócios da Rumo Malha Sul S.A., no âmbito do processo de prorrogação antecipada pleiteado pela concessionária.

35. Naturalmente, a execução de atividades por terceiros não prescinde do acompanhamento, coordenação e validação da EPL. Os quadros da área-fim da empresa, entre técnicos altamente especializados, todos com nível superior e muitos pós-graduados em suas respectivas áreas de conhecimento, estão à altura do desafio proposto pelo Ministério da Infraestrutura.

36. Deve-se, ainda, considerar a melhor utilização dos quadros da EPL para os trabalhos e, até mesmo, reforçar o quadro técnico de equipe especializada no setor. Além dessa futura contratação, cabe destacar que a equipe da GEPRO-1 também é responsável pelos estudos de arrendamentos portuários e desestatizações de portos organizados/autoridades portuárias. Assim, o deslocamento dos profissionais para atividades em outro setor seria um risco para o cronograma de desestatizações portuárias estabelecido pelo Ministério da Infraestrutura. Além disso, considera-se que a expertise dos profissionais será melhor empregada nas atividades de supervisão do trabalho dos contratados mediante reuniões técnicas, acompanhamento do cronograma de trabalhos e gestão do contrato de prestação de serviço firmado com a contratada. Com base nas informações coletadas por meio da contratação, a equipe da EPL realizará as análises necessárias para aprovação da versão final dos estudos.

37. Justifica-se, assim, a contratação ora proposta.

IV. ALINHAMENTO COM OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA EPL;

38. Verifica-se que a contratação está alinhada com o Plano de Negócios da EPL, que prevê, dentre as atividades para 2021, a elaboração de estudos relacionados a projetos de concessão de infraestrutura ferroviária.

V. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

39. A definição dos requisitos técnicos da contratação depende da complexidade dos serviços a serem prestados e da não limitação da competição no certame. Assim, buscaram-se parâmetros objetivos para a qualificação técnica das licitantes, conforme será exaustivamente demonstrado a seguir.

V.1. Qualificação técnica da Licitante

40. Em linha com a Súmula nº 263 do TCU^[22], as exigências para qualificação técnica da licitante foram definidas a partir das frentes necessárias para elaboração dos estudos, consideradas parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação e, ainda, restringiram-se a aspectos de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do futuro contrato: **elaboração ou análise, pela licitante, de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) em concessões ferroviárias, contendo, em seu escopo, no mínimo, estudos de demanda, estudos operacionais, estudos de engenharia e modelagem econômico-financeira, em segmentos ferroviários com extensão mínima de 520 km.**

41. Vê-se, assim, que os principais requisitos são (i) elaboração ou análise de EVTEA no setor ferroviário, contendo (i.a) estudos de demanda, (i.b) estudos operacionais; (i.c) estudos de engenharia e (i.d) modelagem econômico-financeira; e (ii) em segmentos ferroviários com extensão mínima de 520 km.

42. Ainda, as licitantes poderão somar até quatro atestados para a comprovação da extensão mínima, desde que pelo menos um desses atestados comprove experiência em concessões ferroviárias com extensão mínima de 200 km.

43. Quanto ao primeiro requisito, cabe destacar que sua exigência se justifica tendo em vista o próprio objeto da licitação: a comprovação de análise ou elaboração de EVTEA no setor ferroviário é parcela de maior relevância nesta contratação e é indispensável para garantir o cumprimento das futuras obrigações da contratada.

44. Em relação ao segundo requisito (extensão mínima), destaca-se que o quantitativo mínimo de 520 km representa cerca de um terço da média dos últimos projetos do Governo Federal no setor ferroviário, conforme indica a tabela abaixo.

Trecho	Extensão (km)
FNS	1.537
Ferrogrão	976,3
FIOL	537
EF-118	577,1
Açailândia-Barcarena	571
Renovação EFC	892
Renovação FCA	7.215
Renovação EFVM	895
Renovação MRS	1.686
Renovação Malha Paulista	1.989
FICO	383
TOTAL	17.258,40
MÉDIA	1.568,95

45. Essas extensões mínimas requeridas (520 km e 200 km) contribuem para o aumento da competitividade do certame, já que, simultaneamente, exigem experiência prévia das licitantes em projetos tecnicamente complexos e não restringem injustificadamente a competição. Ademais, é relevante ressaltar que o critério adotado está alinhado à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), que permite exigir atestado de capacidade técnica em até 50% do quantitativo dos serviços que se pretende contratar (Acórdão nº 2.924/2019-TCU-Plenário, dentre outros). Entendeu-se, assim, que estão justificadas a exigência mínima e a proibição do somatório ilimitado de atestados, nos termos do Acórdão nº 849/2014 do TCU.

46. Nesse ponto, ainda, cabe destacar que a complexidade do objeto a ser licitado deriva de sua dimensão quantitativa. Elaborar estudos de concessão ferroviária para ferrovias com mais de 7.000 km, como é o caso da Malha Sul, não é o mesmo que elaborar estudos para um segmento de 100 km. A maior extensão de um trecho ferroviário implica maior complexidade do estudo. Quanto maior o trecho, maior o número de obras, dispositivos e OAEs a serem estudados para construção e/ou recuperação. Há diferentes perfis de terreno, diferentes características geomorfológicas, com impactos na engenharia e maior necessidade de cadastros e levantamentos em campo, o que redundará em maior complexidade operacional.

47. Assim, pode-se afirmar que projetos menores que 200 km, são indubitavelmente mais simples, se comparados aos complexos estudos que pretendem ser contratados, razão pela qual firmou-se entendimento no sentido de que as exigências mínimas referidas representam uma garantia mínima indispensável ao cumprimento das obrigações esperadas da contratada e estão justificadas nos termos da Súmula 263 do TCU.

48. Por fim, em relação à equipe técnica, também reputada como fundamental para a elaboração dos estudos necessários, elegeu-se como critério mínimo a existência de pelo menos um coordenador-geral e um coordenador em cada uma das frentes de trabalho (estudos de demanda, estudos operacionais, estudos de engenharia e modelagem econômico-financeira), com nível superior na área de atuação e comprovação de experiência mínima de 10 anos no setor de transportes e logística. O tempo de experiência mínimo exigido foi estabelecido com base na Tabela de Preços de Consultoria do DNIT (Resolução DNIT nº 11, de 21 de agosto de 2020). Entende-se que esses requisitos não restringem a competição e, simultaneamente, são indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do futuro contrato.

V.2. Subcontratação

49. Considerando que os serviços a serem contratados se referem apenas à análise de parte do Plano de Negócios da Rumo Malha Sul S.A., para subsidiar o Ministério da Infraestrutura e a ANTT – e não à estruturação de um estudo completo de vantajosidade, nos termos da Lei nº 13.448/2017 – entende-se a subcontratação traria riscos ao futuro contrato sem aumentar a competitividade do certame, já que foi admitida a possibilidade de formação de consórcios entre os interessados, razão pela qual firmou-se entendimento no sentido de vedar a possibilidade de subcontratação.

V.3. Possibilidade de formação de consórcios

50. Tendo em vista a amplitude e especialidade dos serviços, entende-se que a possibilidade de formação de consórcios é importante para ampliar a divisão de trabalho interna das licitantes e, assim, ampliar a competição na licitação. Assim, definir-se-ão regras editalícias que permitam a formação de consórcios, atendo-se, também, às regras necessárias à preservação da condição competitiva, como, por exemplo, a vedação à participação na licitação de qualquer pessoa jurídica em mais de um consórcio.

V.4. Propriedade Intelectual

51. Deve-se consignar nas regras editalícias que se cedam à EPL os direitos autorais e patrimoniais relativos aos produtos resultantes da prestação dos serviços e a utilização dos produtos pela EPL e Poder Concedente.

V.5. Da participação na licitação

52. Considerando que a concessionária Rumo Malha Sul S.A. elaborará, conforme diretrizes a serem exaradas pela ANTT, Plano de Negócios próprio, existe a possibilidade de haver conflito de interesses entre os estudos a serem elaborados pela EPL e aqueles a serem elaborados pela concessionária. Assim, é absolutamente fundamental que um dos requisitos desta contratação seja a não admissão da participação de pessoas jurídicas ou de pessoas jurídicas cujos profissionais tenham participado ou tenham sido, de qualquer maneira, contratados para participar, direta ou indiretamente, da elaboração ou revisão do Plano de Negócios a ser elaborado pela Rumo Malha Sul S.A.

53. Nesse sentido, as licitantes interessadas na licitação deverão apresentar a seguinte declaração: "Declaro, sob as penas da Lei, que esta empresa e seu quadro de profissionais não atuou, nem atuará, direta ou indiretamente, na elaboração ou revisão do Plano de Negócios a ser elaborado pela concessionária Rumo Malha Sul S.A.".

VI. METODOLOGIA PARA ESTIMAR O VALOR DA CONTRATAÇÃO

54. Para estimar o valor da contratação, a EPL se utilizou de duas fontes distintas: elaboração de orçamento referencial (SEI 3823609) e cotação de preços com empresas especializadas no mercado (SEI 3823270). Optou-se, assim, por utilizar preços de mais de uma fonte, em linha com recomendação do TCU (Acórdão nº 2.170/2007-TCU-Plenário).

55. O orçamento detalhado elaborado pela equipe técnica da EPL teve as seguintes premissas:

- Levantamento das quantidades de serviços necessárias para elaboração de cada produto, considerando os custos totais de equipamentos e encargos diretos e indiretos, taxa de remuneração da licitante e despesas fiscais; e
- Utilização da tabela de preços unitários de serviços de Consultoria (Supervisão e Projetos) do DNIT de janeiro/2020 atualizados para data-base de junho/2020.

56. Assim, o valor total calculado pelo orçamento referencial EPL foi de **R\$ 4.098.147,45**.

57. Também foram cotados preços com empresas do mercado com experiência em estudos de EVTEA para concessão ferroviária, para a realização do escopo completo previsto nesta contratação. As etapas foram as seguintes, em síntese:

- Foram solicitados 18 orçamentos para as empresas Ernest & Young, BCG, Accenture, McKinsey, PwC, Houer, Deloitte, Roland Berger, KPMG, Hidrovias do Brasil, Logit, Concremat, Engecorps, EGIS, Pavesys, Planservi, Sysstra e Sysfer;

- Duas empresas manifestaram desinteresse em enviar cotação estimativa (PwC e EGIS) e outras 10 empresas não responderam no tempo estipulado, de 8 dias (BCG, Houer, Deloitte, Hidrovias do Brasil, Logit, Concremat, Engecorps, Pavesys, Planservi e Systra);
- Foram recebidos 6 orçamentos das empresas Ernest & Young, Accenture, McKinsey, Roland Berger, KPMG e Sysfer;
- Dentre os orçamentos recebidos, apenas o orçamento da McKinsey foi considerado inservível, pois não atendeu às especificações solicitadas, e os outros 5 foram considerados como válidos.

58. Pela denominada "**Metodologia A**" (SEI 3823281), utilizando-se da sugestão presente no Manual de Operações de Pesquisa de Preços do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a EPL fez avaliação quanto à exequibilidade e excessividade dos preços cotados. Primeiramente, foram retirados da base os preços que excediam mais de 30% da média para cada produto, excluindo-se, assim, os valores considerados excessivos. Dessa nova base, excluíram-se os valores que estavam abaixo de 70% da média calculada, expurgando-se os valores considerados inexecutáveis. Por fim, chegou-se a uma terceira base, em que optou-se pelo menor valor de cada produto. O resultado dessa metodologia pode ser verificado na tabela abaixo:

METODOLOGIA A			
#	Produto	Qtd.	Valor (R\$)
1	Estudos de Demanda	1	923.000,00
2	Estudos Operacionais	1	853.352,53
3	Estudos de Investimentos	1	899.000,00
4	Modelagem Econômico-Financeira	1	657.566,06
TOTAL:			3.332.918,60

59. Pela denominada "**Metodologia B**" (SEI 3823281), buscou-se definir o preço de mercado por meio da média ou da mediana dos preços recebidos. Para tanto, utilizou-se a medida de dispersão denominada coeficiente de variação, onde: (a) se o percentual for igual ou inferior a 25% (considerado baixo, com preços dispostos de forma homogênea), indica-se o uso da *média* como critério para definição do valor de mercado; ou (b) se o percentual for maior que 25% (considerado extremo, com preços dispostos de forma heterogênea), indica-se o uso da *mediana* como critério para definição do valor de mercado. Os dados recebidos indicaram a necessidade de se utilizar como parâmetro a *mediana*. O resultado dessa metodologia pode ser verificado na tabela abaixo:

METODOLOGIA B			
#	Produto	Qtd.	Valor (R\$)
1	Estudos de Demanda	1	1.202.813,98
2	Estudos Operacionais	1	959.500,00
3	Estudos de Investimentos	1	949.500,00
4	Modelagem Econômico-Financeira	1	802.000,00
TOTAL:			3.913.813,98

60. O resultado comparativo das duas metodologias aplicadas mostra um grau adequado de similaridade. Assim, optou-se pela escolha do menor valor global para servir como valor estimado da contratação, isto é, a **Metodologia A**.

61. Por fim, registra-se a presente contratação encontra guarida no Plano Anual de Contratações do ano de 2021 da EPL.

VII. VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO (GLOBAL E PREÇOS REFERENCIAIS POR PRODUTO)

62. Conforme a metodologia descrita no item 6 deste Estudo, os valores estimados por produto da contratação são os seguintes:

#	Produto	Qtd.	Valor (R\$)
1	Estudos de Demanda	1	923.000,00
2	Estudos Operacionais	1	853.352,53
3	Estudos de Investimentos	1	899.000,00

4	Modelagem Econômico-Financeira	1	657.566,06
TOTAL:			3.332.918,60

VIII. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO QUANDO NECESSÁRIA PARA INDIVIDUALIZAÇÃO DO OBJETO

63. Para além do já disposto no item 5, a avaliação quanto ao parcelamento da solução e a individualização do objeto devem ser compreendidas no contexto de todo o processo de renovação antecipada.

64. Inicialmente, cabe identificar os riscos ao cronograma do processo de prorrogação antecipada advindos de um eventual parcelamento da solução. No caso de problemas na entrega de um dos produtos, todo o cronograma sofreria prejuízos. Assim, do ponto de vista do cronograma, entende-se como essencial que a solução seja desenvolvida por um único contratado, mitigando-se o risco de que os produtos não sejam entregues tempestivamente.

65. Outro ponto relevante diz respeito à necessidade de interação entre as equipes nas frentes de trabalho da contratada. Com o parcelamento da solução, existem riscos à qualidade dos produtos e das informações reportadas nos relatórios. Espera-se que, com apenas uma contratada os relatórios não tenham informações conflitantes. Por exemplo, as informações referentes ao estudo de investimentos e ao estudo operacional. Assim, entende-se que o não parcelamento da solução e do objeto traz menores riscos aos estudos a cargo da EPL.

66. Deve-se igualmente ter em conta a gestão dos trabalhos da contratada pela equipe da EPL. Além dos riscos já listados, um eventual parcelamento da solução e do objeto traria prejuízo às demais atribuições da equipe especializada da GEPRO-1, uma vez que, como já mencionado, a equipe também é responsável por diversos outros estudos de concessões federais, como dito acima. A centralização do monitoramento dos trabalhos da contratada, das reuniões de alinhamento técnico e da fiscalização do contrato mostra-se de suma importância para o melhor aproveitamento dos recursos humanos da EPL.

67. Pelo exposto, entende-se que o parcelamento da solução ou do objeto traria riscos relevantes à elaboração do EVTEA pela EPL.

IX. DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS EM TERMOS DE ECONOMICIDADE E DE MELHOR APROVEITAMENTO DOS RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS OU FINANCEIROS DISPONÍVEIS

68. Conforme amplamente discutido no presente Estudo Técnico Preliminar, pretende-se que a contratação traga a melhor alocação possível dos recursos humanos do quadro especializado da EPL, tanto nos projetos relativos a concessões ferroviárias, quanto nos outros projetos já em andamento na EPL.

69. No que diz respeito aos recursos materiais, entende-se que a atuação local e nacional das empresas com expertise para a prestação dos serviços contratados tende a reduzir os custos com logística e na mobilização e desmobilização do pessoal a frente dos trabalhos, em se comparando a alternativa em que a EPL realize todos os serviços internamente.

70. Assim, a alternativa escolhida é a que melhor se adequa ao dimensionamento da equipe interna da EPL necessária à redução dos custos materiais do processo de renovação antecipada da concessão, uma vez que os custos de logística e mobilização e desmobilização das equipes da contratada tende a ser menor.

71. Importante notar, também, que a estratégia da contratação está plenamente alinhada à diretriz exarada pelo Ministério da Infraestrutura por meio do Ofício nº 43/2021/GAB-SFPP/SFPP (SEI 3754653).

X. PROVIDÊNCIAS PARA ADEQUAÇÃO DO AMBIENTE DO ÓRGÃO

72. Não foram identificadas necessidades de adequação do ambiente do órgão.

XI. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES;

73. Não foram identificadas contratações correlatas ou interdependentes

XII. DECLARAÇÃO DA VIABILIDADE OU NÃO DA CONTRATAÇÃO.

74. Pelo exposto, a Equipe de Planejamento da Contratação atesta a viabilidade da contratação.

XIII. PRAZO DE VIGÊNCIA DO PRETENSO INSTRUMENTO CONTRATUAL

75. A vigência do contrato será de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser prorrogado, nos termos de dispositivo a ser estabelecido no Projeto Básico da pretensa contratação.

XIV. NECESSIDADE DE SIGILO

76. Não foi identificada a necessidade de classificar o Estudo Preliminar Técnico como sigiloso, nos termos da Lei nº 12.527/2011, devendo o presente Estudo ser anexado ao Projeto Básico.

FERNANDO CASTILHO

Membro da Equipe de Planejamento da Contratação

Gerente de Estruturação de Projetos 1

CAROLYNE MENDES RODRIGUES

Membro da Equipe de Planejamento da Contratação

AUGUSTO ALMUDIN

Membro da Equipe de Planejamento da Contratação

JÚLIA MENDES ALBUQUERQUE PEIXOTO

Membro da Equipe de Planejamento da Contratação

De acordo.

RAFAEL ANTONIO CREN BENINI

Diretor de Planejamento

[1] Lei que autoriza a criação da EPL, define seu objeto e suas competências.

[2] Decreto que aprova a “estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Infraestrutura” e vincula a EPL à pasta ministerial, nos termos do artigo 2º, IV, “b”, 3, do Anexo I: “Art. 2º O Ministério da Infraestrutura possui a seguinte estrutura organizacional: (...) IV - entidades vinculadas: (...) b) empresas públicas: (...) 3. Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL”.

[3] Segundo o artigo 4º do Decreto-Lei nº 200/1967, as empresas públicas integram a Administração Pública: “Art. 4º A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; **b) Empresas Públicas**; c) Sociedades de Economia Mista. d) fundações públicas. Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade” [grifo nosso].

[4] Nos termos do artigo 3º da Constituição Federal: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

[5] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, pp. 199-200.

[6] Lei de Acesso à Informação, cujo objetivo é “garantir o acesso a informações”, incidindo sobre empresas públicas, nos termos do artigo 1º, parágrafo único, II.

[7] Lei que, por meio da ação popular, organiza o controle da Administração Pública pelos cidadãos em relação à legalidade de atos lesivos ao patrimônio da “União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos” [grifo nosso], nos termos de seu artigo 1º.

[8] Decreto que disciplina a cessão de servidores públicos entre entidades integrantes da Administração Pública brasileira.

[9] Lei das Sociedades por Ações, que regulamenta o quadro geral em que as atividades prestadas pela EPL se enquadram.

[10] Lei das Estatais, em que define-se o “estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

[11] Nesse sentido, empresas públicas são verdadeiros instrumentos de ação do Estado, conforme constata Celso Antônio Bandeira de Mello em outra clássica lição acerca do tema: “Empresas públicas e sociedades de economia mista são, fundamentalmente e acima de tudo, instrumentos de ação do Estado. O traço essencial caracterizador destas pessoas é o de constituírem em auxiliares do Poder Público; logo, são entidades voltadas, por definição, à busca de interesses transcendentais aos meramente privados”. Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, op. cit., p. 198.

[12] “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”.

[13] “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”; “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”; “Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal”.

[14] “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”; “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais (...)”; “Art. 21. Compete à União: (...) IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

[15] Sobre a disciplina jurídica do planejamento na Ordem Econômica definida na Constituição de 1988, cf. MINDLIN, Betty. “O Conceito de Planejamento”. In: MINDLIN, Betty (org.). *Planejamento no Brasil*, 5ª ed. São Paulo: Editora Perspectivas, 2003; GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977; GRAU, Eros Roberto. *Aspectos Jurídicos do Planejamento Metropolitano*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da USP, 1972.

[16] Cf., entre tantos, COMPARATO, Fábio Konder. “O indispensável direito econômico”. In: *Ensaio e pareceres de direito empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, pp. 453-472; GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015; GRAU, Eros Roberto. *Elementos de direito econômico*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1981; BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011; OCTAVIANI, Alessandro. *Estudos, pareceres e votos de direito econômico*. São Paulo: Singular, 2014.

[17] Cf. COMPARATO, Fábio Konder. “Reflexões sobre o método do ensino jurídico”. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 74, 1979, p. 127: “os desenvolvimentos doutrinários mais recentes têm revelado que a lógica própria do Direito, enquanto processo ordenado de conhecimento, distingue-se, nitidamente, do procedimento silogístico ou do raciocínio por consequência. Neste, a conclusão é uma só, ainda que as premissas não sejam verdadeiras. Uma vez postas estas, portanto, a conclusão decorre necessariamente (salvo erro grosseiro de raciocínio), como consequência implícita, sem qualquer acréscimo ou invenção. A lógica jurídica, diferentemente, é a da decisão e da escolha entre várias possibilidades; a lógica da *preferência* e não da consequência, revelando, pois, a sua índole voluntarista e axiológica (o que não significa de modo algum irracional). A norma geral, assim como a decisão particular, não é objeto de demonstração, mas de *justificação*. No procedimento desta, o sujeito que comanda, interpreta ou decide contribui, necessariamente, para a solução dada, com a sua vontade e as preferências, axiológicas, próprias da sociedade em que vive. (...) A demonstração científica deve ser apodítica; à justificação jurídica, porém, basta ser convincente, pois aquela busca a verdade, enquanto esta se contenta com verossimilhanças”.

[18] “Art. 3º A EPL tem por objeto: (...) II - prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento da logística e dos transportes no País, consideradas as infraestruturas, plataformas e os serviços pertinentes aos modos rodoviário, ferroviário, dutoviário, aquaviário e aeroviário”; “Art. 5º Compete à EPL: I - elaborar estudos de viabilidade técnica, jurídica, ambiental e econômico-financeira necessários ao desenvolvimento de projetos de logística e transportes”.

[19] Destaca-se, também, que os estudos desenvolvidos pela EPL “poderão subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações de órgãos e entidades da administração pública federal, no âmbito da política de logística e transporte”, com atuação de forma articulada, conforme previsão do artigo 5º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 12.404/2011.

[20] “Art. 4º. A EPL tem por objeto: I - prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento da infraestrutura, da logística e dos transportes no País, consideradas as infraestruturas, plataformas e os serviços pertinentes aos modos rodoviário, ferroviário, dutoviário, aquaviário e aeroviário”.

[21] A GEPRO-1 conta com 10 funcionários, principalmente alocados para a elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) para arrendamentos portuários, conforme solicitação da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA), além da elaboração dos (inéditos) estudos para desestatização de portos organizados/autoridades portuárias atualmente em curso.

[22] “Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.



Documento assinado eletronicamente por **Fernando de Castilho, Gerente**, em 16/03/2021, às 13:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Augusto Almudin, Assessor Técnico II**, em 16/03/2021, às 13:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

Documento assinado eletronicamente por **Júlia Mendes Albuquerque Peixoto, Assistente II**, em 16/03/2021, às 13:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da



Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Carolynne Mendes Rodrigues, Assessor Técnico I**, em 17/03/2021, às 09:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3858875** e o código CRC **841BEF75**.



Referência: Processo nº 50840.100322/2021-77



SEI nº 3858875

Via W4 Sul, Lote C, Edifício Parque Cidade Corporate - Torre C 8º andar - Bairro Asa Sul
Brasília/DF, CEP 70308-200
Telefone: (61) 3426-3719 - www.epl.gov.br