



Empresa de Planejamento e Logística S.A.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA
EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Estudo Técnico Preliminar da Contratação/ASSDPL-EPL/DPL-EPL-EPL

Brasília, 08 de abril de 2021.

I. OBJETIVO

1. O presente documento tem como objetivo apresentar as justificativas para contratação de pessoa jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas para elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica, Ambiental e Jurídica ("ESTUDOS") e proposição de minutas de documentos jurídicos para subsidiar a modelagem de parceria público-privada, na modalidade concessão patrocinada ("PPP" ou "CONCESSÃO PATROCINADA"), para expansão, exploração e manutenção de bloco de 8 (oito) aeroportos outorgados a municípios do Estado do Amazonas, dispostos a seguir:

CÓDIGO ICAO	Nome do Aeroporto
SWPI	Aeroporto de Parintins
SWCA	Aeroporto de Carauari
SWKO	Aeroporto de Coari
SWEI	Aeroporto de Eirunepé
SBUA	Aeroporto de São Gabriel da Cachoeira
SWBC	Aeroporto de Barcelos
SWLB	Aeroporto de Lábrea
SWMW	Aeroporto de Maués

2. Os serviços técnicos especializados incluem a elaboração, a sistematização e a análise dos seguintes estudos:

- a) Estudos de mercado;
- b) Estudos de engenharia e afins;
- c) Estudos ambientais;
- d) Avaliação econômico-financeira; e
- e) Modelagem jurídico-regulatória.

3. Este Estudo Preliminar Técnico tem por base o "Documento de Formalização da Demanda". 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. Como ponto de partida, destaca-se que a Política Nacional de Aviação Civil - PNAC, instituída pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, orienta a busca por uma infraestrutura aeroportuária moderna, que assegure à sociedade brasileira o desenvolvimento de um sistema de aviação civil amplo, seguro, eficiente, econômico, concorrencial, compatível com a sustentabilidade ambiental e integrado às demais modalidades de transporte. O estímulo ao investimento em construção, exploração e operação dos aeródromos públicos é prática estratégica que se alicerça na necessidade de garantir a ampliação da disponibilidade de serviços, possibilitando o aumento do bem-estar da sociedade brasileira, bem como maior integração do País, em face da excepcional importância da aviação para as atividades sociais e econômicas modernas.

5. Nesse contexto, a proposta de desestatização à iniciativa privada vem se consolidando como a solução mais recomendável, uma vez que, além de alinhar-se aos objetivos da PNAC e, em especial, do Plano Geral de Outorgas - PGO, vem proporcionando de forma incontestável a transformação da infraestrutura aeroportuária civil nacional. O movimento público iniciado nesta década já permite observar a oferta à sociedade de terminais modernos, o que permitiu a ampliação da oferta de serviços aéreos a partir do incremento na capacidade operacional, bem como refletiu diretamente na expansão da capacidade produtiva e da conectividade com serviços em âmbitos nacional, sul-americano e mundial.

6. As vantagens percebidas a partir da parceria público-privada estendem-se além da realização de investimentos de relevante monta financeira e complexidade, uma vez que também permitiu significativos ganhos de produtividade quanto à gestão, à eficiência e celeridade nas compras e contratações necessárias às operações. Ademais, tem tido o potencial de trazer importante experiência internacional em gestão aeroportuária.

7. De fato, espera-se que as parcerias com a iniciativa privada continuem induzindo a atração de investimentos produtivos para a expansão da infraestrutura aeroportuária (de fato, já foram investidos mais de R\$ 16,7 bilhões, em valores nominais, nos aeroportos concedidos à iniciativa privada desde 2012), com a celeridade necessária à expectativa de crescimento da demanda. Adicionalmente, esse modelo possibilita que novas experiências de desenhos operacionais,

gerenciais e tecnológicos para a gestão aeroportuária cheguem ao Brasil, incentivando o investimento em inovação e a melhoria contínua da eficiência operacional.

8. É nesse ambiente que se insere a proposta de desestatização dos aeroportos supracitados. Não se pode negar que as iniciativas públicas federais de busca por parceiros privados estiveram focadas majoritariamente até então em infraestruturas aeroportuárias de médio e grande porte, justificadas tanto pela urgente necessidade de adequar a sua capacidade à acelerada expansão da demanda por transporte aéreo experimentado nas últimas duas décadas, mas também devido à atratividade econômica intrínseca aos projetos. Assim sendo, uma vez consolidados a maturidade e o sucesso de tais projetos, com amplo reconhecimento dos usuários do transporte aéreo e da sociedade em geral, o Governo Federal considera igualmente estratégico inaugurar uma nova e desafiadora fase de parcerias com a iniciativa privada.

9. A força motivadora vai além da busca pela adequação e expansão da infraestrutura, ou da melhoria na qualidade dos serviços prestados, mas reside fundamentalmente no uso da experiência adquirida até então no Governo Federal para que, através da contemplação de infraestruturas aeroportuárias de pequeno porte localizadas em regiões historicamente carentes de acesso, promova-se a inclusão social e a integração nacional. Com isso, objetiva-se que os aeroportos possam definitivamente cumprir o seu papel de vetor de desenvolvimento local, agregando qualidade de vida à população, resultando em impactos significativos para a sociedade e para a economia da região, aflorando também as promissoras externalidades positivas socioeconômicas em âmbitos regional e nacional.

10. Neste sentido, torna relevante referenciar resultados positivos percebidos pela população na qualidade da prestação dos serviços nos aeroportos concedidos ao longo dos últimos anos. Uma das formas de se medir e de ratificar os crescentes níveis de satisfação geral dos usuários dos aeroportos concedidos é a comparação dos indicadores de percepção dos usuários na evolução da série histórica das notas dadas na pesquisa conduzida trimestralmente pela SAC/Minfra nesses terminais. Os gráficos inseridos abaixo apresentam os resultados da pesquisa desde 2013. No gráfico 1 abaixo constam as séries históricas dos aeroportos incluídos nas três primeiras rodadas de concessões. Nesses aeroportos, percebe-se nitidamente uma evolução positiva para os critérios avaliados na pesquisa, à despeito de pequenas quedas logo após o início da execução das obras. Os resultados são, em certa medida, esperados, já que os transtornos são mais perceptíveis durante o período transitório das intervenções. De fato, fica evidente que todos os terminais registraram níveis de satisfação abaixo da média geral nas primeiras pesquisas realizadas em 2013, ao passo que avançaram em ritmo mais acelerado que aquela ao longo dos trimestres pesquisados.

EVOLUÇÃO DA SATISFAÇÃO GERAL DOS PASSAGEIROS - AEROPORTOS 1ª, 2ª E 3ª RODADAS
(Fonte: Pesquisa de Satisfação de Passageiros - SAC/Minfra)

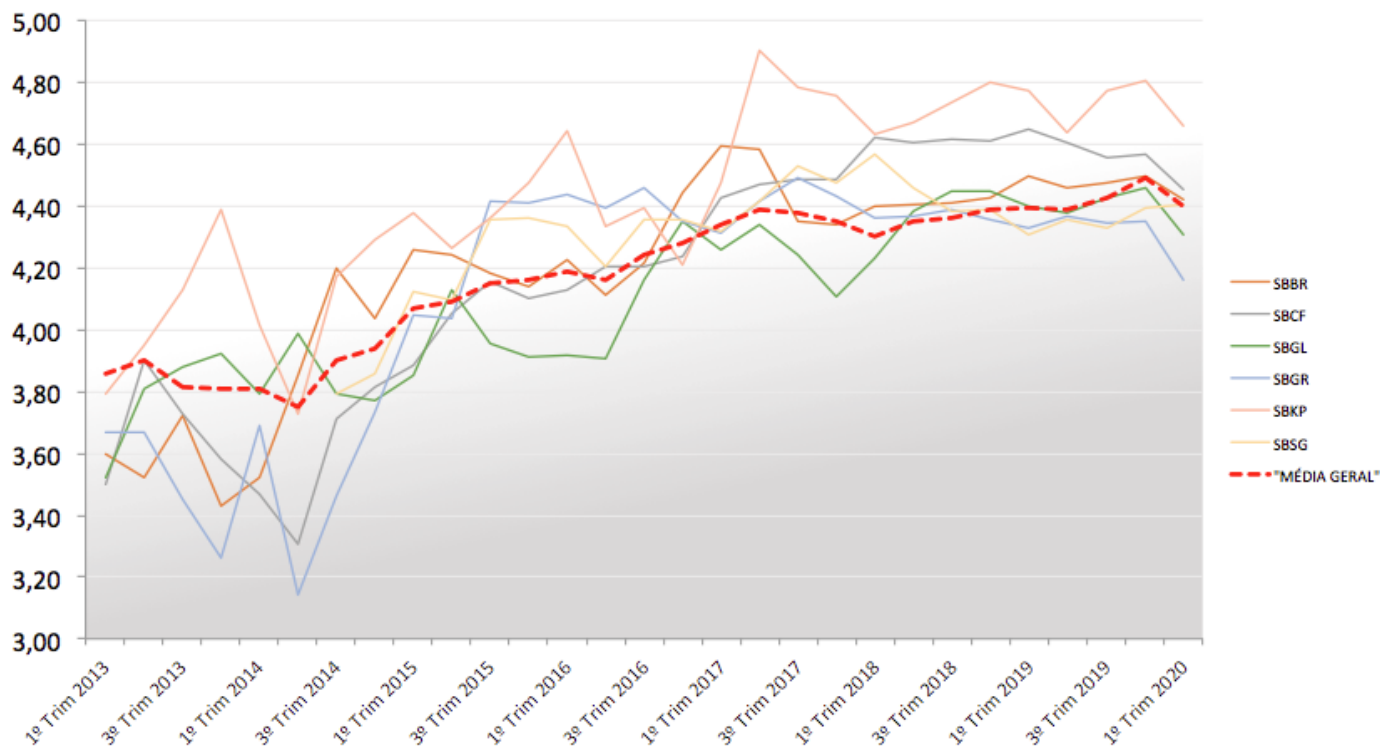
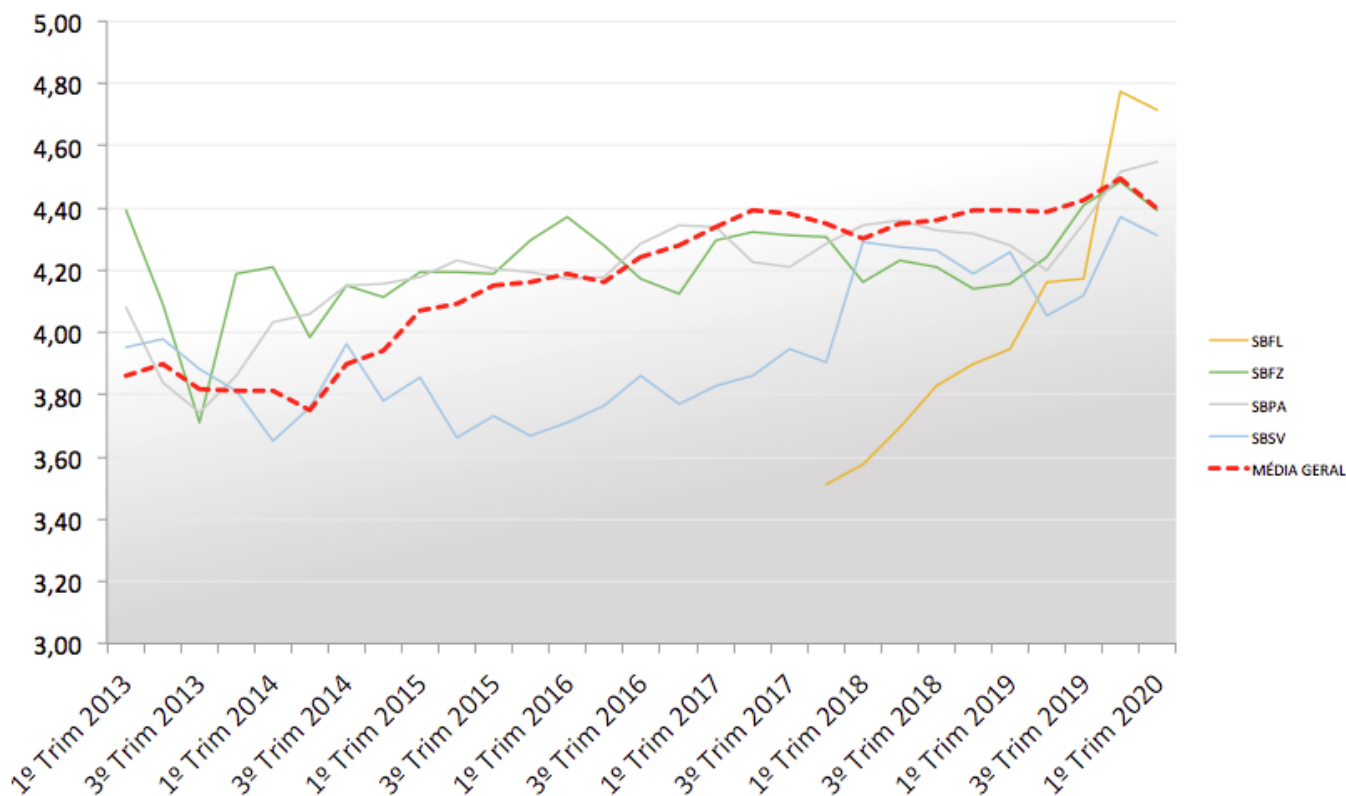


Gráfico 1 - Evolução dos resultados da pesquisa de Satisfação SAC - Aeroportos 1ª, 2ª e 3ª Rodadas

11. Já o Gráfico 2 ilustra o resultado para os aeroportos da quarta rodada. Nestes casos, a evolução do índice de satisfação dos passageiros indica um resultado ainda mais acentuado, principalmente no caso do Aeroporto de Florianópolis, onde entrou em operação o novo terminal de passageiros, resultado que pode ser observado também em trimestres mais recentes para os casos de Fortaleza e Porto Alegre.

EVOLUÇÃO DA SATISFAÇÃO GERAL DOS PASSAGEIROS - AEROPORTOS 4ª RODADA

(Fonte: Pesquisa de Satisfação de Passageiros - SAC/Minfra)

**Gráfico 2** - Evolução dos resultados da pesquisa de Satisfação SAC - Aeroportos 4ª Rodada

12. É fato inconteste que as premissas de contratação de serviços e aquisição de produtos a que é submetido o setor público brasileiro são entraves à gestão eficiente de um ativo aeroportuário, o qual depende fundamentalmente da agilidade nas tomadas de decisão, de modo a permitir que os gestores possam reagir prontamente aos constantes processos de modernização e avanços tecnológicos inerentes ao setor de transporte aéreo.

13. Portanto, o sucesso da política de desestatização dos aeroportos de médio e grande porte, que até o momento envolveu 22 (vinte e duas) infraestruturas (sendo previstas mais vinte e duas na Sexta Rodada, que se encontra em andamento), vem permitindo que a União amplie os esforços na busca do desenvolvimento destas outras estruturas de menor porte, que necessitam de atenção do Estado para proporcionar uma oferta adequada de serviços à população, proporcionando um avanço nos níveis de bem-estar e de qualidade de vida.

14. Tem-se, assim, um planejamento promissor para os investimentos e para a gestão dos aeroportos brasileiros, unindo-se esforços públicos e privados onde cada um for mais adequado, com vistas a implantar no setor o ritmo de desenvolvimento proporcional ao desafio imposto pela crescente evolução da demanda por transporte aéreo no Brasil.

15. Diante disso, dada a complexidade e o grande volume de trabalho, o Ministério da Infraestrutura, por meio do Ofício nº 21/2021/DPR/SAC (SEI [3719692](#)), de 8 de fevereiro de 2021, e do Ofício nº 145/2021/GAB-SAC/SAC (SEI [3736481](#)), de 11 de fevereiro de 2021, demandou à EPL que auxiliasse a pasta ministerial na elaboração dos ESTUDOS dos aeroportos acima referidos.

III. DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

16. 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].

17. 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 acidental – suas personalidades jurídicas de Direito Privado – em essencial, e o essencial – seu caráter de sujeitos auxiliares do Estado – em acidental^[5].

18. 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].

19. 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].

20. Não restam dúvidas, portanto, de que a tarefa de subsidiar tecnicamente o Ministério da Infraestrutura e a ANAC, mediante a elaboração de estudos técnicos que permitam à Administração Pública a estruturação de parceria público-privada, na modalidade concessão patrocinada, para expansão, exploração e manutenção de bloco de 8 (oito) aeroportos outorgados a municípios do Estado do Amazonas, 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, e §2º, I e III, da Lei nº 12.404/2011^{[18]–[19]} e do artigo 4º, I, de seu Estatuto Social^[20].

21. 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.

22. Outrossim, cumpre assentar que a EPL **não** dispõe dos recursos necessários à realização de todo o escopo dos estudos internamente. As Gerências de Estruturação de Projetos da DPL não detêm, no momento, em quantidade suficiente, profissionais especializados para elaboração e análise dos ESTUDOS objeto deste Estudo Técnico Preliminar^[21].

23. Optou-se, assim, por um arranjo mediante o qual a EPL contratasse no mercado os estudos de empresa especializada e mantivesse consigo, por meio de equipe própria e/ou especificamente contratada, as tarefas estratégicas de revisão técnica e elaboração final dos estudos necessários à estruturação da PPP, além de interlocução técnica com a ANAC e o Ministério da Infraestrutura durante todo o processo de desestatização.

24. Diante do volume de informações que deverão ser processadas e tratadas e do curto cronograma estabelecido pelo Ministério da Infraestrutura e pela ANAC, de aproximadamente 6 (seis) meses para elaboração da primeira versão dos ESTUDOS, impõe-se a contratação de apoio de terceiros com vistas à boa execução das atividades a serem empreendidas.

25. Naturalmente, a execução de atividades por terceiros não prescinde do acompanhamento, coordenação e validação técnica 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.

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

IV. ALINHAMENTO COM OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA EPL

27. 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 desestatização no setor aeroportuário.

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

V. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

29. 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

30. Em linha com a Súmula nº 263 do TCU^[21], 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: **(i) estudos de mercado, (ii) estudos de engenharia e afins, (iii) estudos ambientais, (iv) avaliação econômico-financeira e (v) modelagem jurídico-institucional.**

- Em relação aos **estudos de mercado**, definiu-se como critério mínimo a comprovação de experiência na elaboração de estudo de caracterização, projeção e avaliação da demanda de instalações aeroportuária, no Brasil ou no exterior, comprovando a realização de projeção de demanda para um prazo mínimo de 10 (dez) anos.
- Em relação aos **estudos de engenharia e afins**, definiu-se como critério mínimo (a) a comprovação de registro regular no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA); (b) a comprovação de experiência na elaboração de projeto completo de engenharia aeroportuária (básico ou executivo) ou estudo de engenharia para um EVTEA para o setor aeroportuário, no Brasil ou no exterior; e (c) a comprovação de experiência na elaboração de inventário das condições existentes no aeroporto, análise de desenvolvimento do sítio aeroportuário e estimativa de custos de investimento (CAPEX), no Brasil ou no exterior.

- Em relação aos **estudos ambientais**, definiu-se como critério mínimo a comprovação de experiência na elaboração de estudos socioambientais em projetos de infraestrutura de transportes, aí contemplados projetos aeroportuários, rodoviários, ferroviários e/ou de instalações portuárias, contendo, em seu escopo, inventário de passivos socioambientais, relatório de diretrizes e estratégias de licenciamento ambiental do projeto, e relatório que subsidie CAPEX e OPEX socioambientais.
- Em relação à **avaliação econômico-financeira**, definiu-se como critério mínimo a comprovação de experiência na elaboração de avaliação econômico financeira para a estruturação de projeto de desestatização para a Administração Pública Direta ou Indireta no Brasil contendo, em seu escopo, o desenvolvimento de projeção do fluxo de caixa do negócio, bem como: DRE, BP, usos e fontes e demais variáveis tributárias e contábeis pertinentes
- Em relação à **modelagem jurídico-institucional**, definiu-se como critério mínimo a comprovação de experiência de Assessoria Jurídica na estruturação de projeto de desestatização de rodovias, portos, ferrovias, aeroportos ou metrô para a Administração Pública Direta ou Indireta, incluindo minutas de editais e contratos, estudos de viabilidade jurídica, estruturação de modelagem e outras atividades necessárias à finalização do projeto, no Brasil.

31. Vê-se, assim, que os principais requisitos estão relacionados à comprovação de ao menos uma experiência anterior em cada uma das disciplinas reputadas como parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

32. Nesse sentido, destaca-se que a exigência de experiência anterior no objeto, ou em objetos similares, é plenamente aceita como requisito de habilitação técnica pelo Tribunal de Contas da União - TCU (cf. Acórdão 768/2007-TCU-Plenário, Acórdão 2450/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1502/2009-TCU-Plenário, dentre outros).

33. 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, com experiência na coordenação da elaboração de EVTEA no setor aeroportuário, com nível superior em qualquer área do conhecimento e comprovação de experiência mínima de 10 (dez) 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

34. Permite-se a subcontratação da parcela dos serviços que envolvem levantamentos de campo. Nesse ponto, entendeu-se que, pela especificidade das matérias e a interdisciplinaridade necessária ao desenvolvimento dos trabalhos, a subcontratação parcial permitiria uma maior variedade de arranjos internos das licitantes, trazendo benefícios ao processo licitatório sem incorrer em riscos à qualidade dos trabalhos.

V.3. Possibilidade de formação de consórcios

35. Tendo em vista a amplitude e a especialidade dos serviços, entende-se que a possibilidade de formação de consórcios é importante para a ampla 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 a participação na licitação de qualquer pessoa jurídica em mais de um consórcio.

V.4. Propriedade Intelectual

36. 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.

VI. METODOLOGIA PARA ESTIMAR O VALOR DA CONTRATAÇÃO

37. Para estimar o valor da contratação, a EPL se utilizou de duas fontes distintas: elaboração de orçamento detalhado referencial (SEI [3954344](#)) e cotação de preços com empresas especializadas no mercado (SEI [3955198](#)). Optou-se, assim, por utilizar preços de mais de uma fonte, em linha com recomendação do TCU (Acórdão nº 2.170/2007-TCU-Plenário).

38. 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.

39. Assim, o valor total calculado pelo orçamento referencial EPL foi de **R\$ 7.423.406,28 (sete milhões, quatrocentos e vinte e três mil, quatrocentos e seis reais e vinte e oito centavos)**.

40. Também foram cotados preços com empresas do mercado com experiência em estudos de EVTEA no setor aeroportuário, para a realização do escopo completo previsto nesta contratação. As etapas foram as seguintes, em síntese:

- Foram solicitados 35 orçamentos para as empresas Wingsplan, Houer, Quanta Consultoria, Logit, Barufi Consultoria, EGIS, EGL, Garin, TerraFirma, Infraway, Prosul, Brasilpar, Lucena, Bacco, CPEA, Lunica, Aeroquip, BF Capital, AECOM, Arap, Nishi & Uyeda Advogados, Queiroz Maluf Advogados, Urban Systems, Deux, Borelli e Merigo, JGP Consultoria, Progen, Vallya, Piquet, EBEI, Fernandes Arquitetos, Nova Engevix, Moyses Pires, Proficenter, C3A Engenharia e Airliftsa.

- Destas 24 empresas não responderam no tempo estipulado, de 11 dias;
- Foram recebidos 11 orçamentos das empresas Barufi, Proficenter, Vallya, Consórcio Infraway, BF Capital, Queiroz Maluf, Garín, PMG, Houer, C3A e Logit.

41. Pela denominada "**Metodologia A**" (SEI [3954356](#)), 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% (trinta por cento) da média para cada produto, excluindo-se, assim, os valores considerados excessivos. Dessa nova base, excluíram-se os valores que estavam abaixo de 70% (setenta por cento) 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 Mercado (por aeroporto)	8 relatórios	1.839.250,00
2	Estudos de Engenharia e Afins (por aeroporto)	8 relatórios	3.440.000,00
3	Estudos Ambientais (por aeroporto)	8 relatórios	1.440.000,00
4	Avaliação Econômico-Financeira (por aeroporto)	8 relatórios	1.200.000,00
5	Modelagem Econômico-Financeira para o bloco de aeroportos	1 relatório	495.250,00
6	Modelagem Jurídico-Institucional	1 relatório	1.000.000,00
TOTAL:			9.414.500,00

42. Pela denominada "**Metodologia B**" (SEI [3954356](#)), 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 % (vinte e cinco por cento) (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 % (vinte e cinco por cento) (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 Mercado (por aeroporto)	8 relatórios	2.650.000,00
2	Estudos de Engenharia e Afins (por aeroporto)	8 relatórios	5.410.581,61
3	Estudos Ambientais (por aeroporto)	8 relatórios	1.884.000,00
4	Avaliação Econômico-Financeira (por aeroporto)	8 relatórios	1.987.725,52
5	Modelagem Econômico-Financeira para o bloco de aeroportos	1 relatório	591.607,50
6	Modelagem Jurídico-Institucional	1 relatório	1.762.500,00
TOTAL:			14.286.414,63

43. Comparando-se os resultados da Metodologias A e B, optou-se pela escolha do menor valor global para servir como valor estimado da contratação, isto é, a **Metodologia A**.

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

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

VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO					
Produtos	#	Estudos	Relatório	Qtd.	Valores referenciais (R\$)
Produtos específicos (por aeroporto)	1	Estudos de Mercado	Pré Audiência	8 relatórios	735.700,00
			Pós Audiência	8 relatórios	551.775,00
			TCU	8 relatórios	551.775,00
	2	Estudos de Engenharia e Afins	Pré Audiência	8 relatórios	1.376.000,00
			Pós Audiência	8 relatórios	1.032.000,00
			TCU	8 relatórios	1.032.000,00
	3	Estudos ambientais	Pré Audiência	8 relatórios	576.000,00
			Pós Audiência	8 relatórios	432.000,00
			TCU	8 relatórios	432.000,00
	4	Avaliação econômico-financeira	Pré Audiência	8 relatórios	480.000,00
			Pós Audiência	8 relatórios	360.000,00
			TCU	8 relatórios	360.000,00
Produtos comuns (1 bloco de aeroportos)	5	Avaliação econômico-financeira do bloco	Pré Audiência	1 relatório	198.100,00
			Pós Audiência	1 relatório	148.575,00
			TCU	1 relatório	148.575,00
	6	Modelagem jurídico-institucional	Pré Audiência	1 relatório	400.000,00
			Pós Audiência	1 relatório	300.000,00

			TCU	1 relatório	300.000,00
				TOTAL:	9.414.500,00

45. Isso posto, o valor estimado total da contratação é de **R\$ 9.414.500,00 (nove milhões, quatrocentos e quatorze mil e quinhentos reais)**.

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

46. Para além do já disposto neste Estudo Técnico Preliminar, a avaliação quanto ao parcelamento da solução e a individualização do objeto devem ser compreendidas no contexto de todo o processo de desestatização e de seus riscos.

47. Inicialmente, cabe identificar os riscos ao cronograma dos ESTUDOS advindos de um eventual parcelamento da solução. No caso de problemas na entrega de um dos produtos ou de um dos aeroportos, 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.

48. Outro ponto relevante diz respeito à necessidade de interação entre as equipes nas frentes de trabalho da contratada. Com o parcelamento da solução, existiriam 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 engenharia e avaliação econômico-financeira. Assim, entende-se que o não parcelamento da solução e do objeto traz menores riscos aos estudos a cargo da EPL.

49. 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 dos quadros da área-fim da empresa, que já são responsáveis por diversos outros estudos em andamento. 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.

50. 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

51. 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 desestatizações aeroportuárias, quanto nos outros projetos já em andamento na EPL.

52. 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.

53. 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.

X. PROVIDÊNCIAS PARA ADEQUAÇÃO DO AMBIENTE DO ÓRGÃO

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

XI. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES;

55. Não foram identificadas contratações correlatas ou interdependentes.

XII. DECLARAÇÃO DA VIABILIDADE OU NÃO DA CONTRATAÇÃO.

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

XIII. PRAZO DE VIGÊNCIA DO PRETENSO INSTRUMENTO CONTRATUAL

57. A vigência do contrato será de 16 (dezesesseis) meses, podendo ser prorrogado, nos termos de dispositivo a ser estabelecido no Projeto Básico da pretensa contratação.

XIV. NECESSIDADE DE SIGILO

58. 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.

LEANDRO RODRIGUES E SILVA

Membro da Equipe de Planejamento da Contratação

ANDRÉ ISPER RODRIGUES BARNABÉ

Membro da Equipe de Planejamento da Contratação

JOÃO PAULO BITTAR HAMÚ NOGUERIA

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 aeroaviário”; “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 aeroaviário”.

[21] “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 **André Isper Rodrigues Barnabé, Assessor**, em 12/04/2021, às 16:59, 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 **João Paulo Bittar Hamú Nogueira, Gerente**, em 12/04/2021, às 17:04, 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 **Leandro Rodrigues e Silva, Gerente**, em 12/04/2021, às 18:08, 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 **Rafael Antonio Cren Benini, Diretor de Planejamento**, em 12/04/2021, às 18:47, 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 **3951236** e o código CRC **EAF74754**.



Via W4 Sul, Lote C, Edifício Parque Cidade Corporate - Torre C 8º andar - Bairro Asa Sul
Brasília/DF, CEP 70308-200
Telefone: 15.763.423/0001-30 - www.epl.gov.br

Criado por [augusto.almudin](#), versão 23 por [andre.barnabe](#) em 12/04/2021 16:10:57.