



Empresa de Planejamento e Logística S.A.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO

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

Brasília, 21 de setembro de 2021.

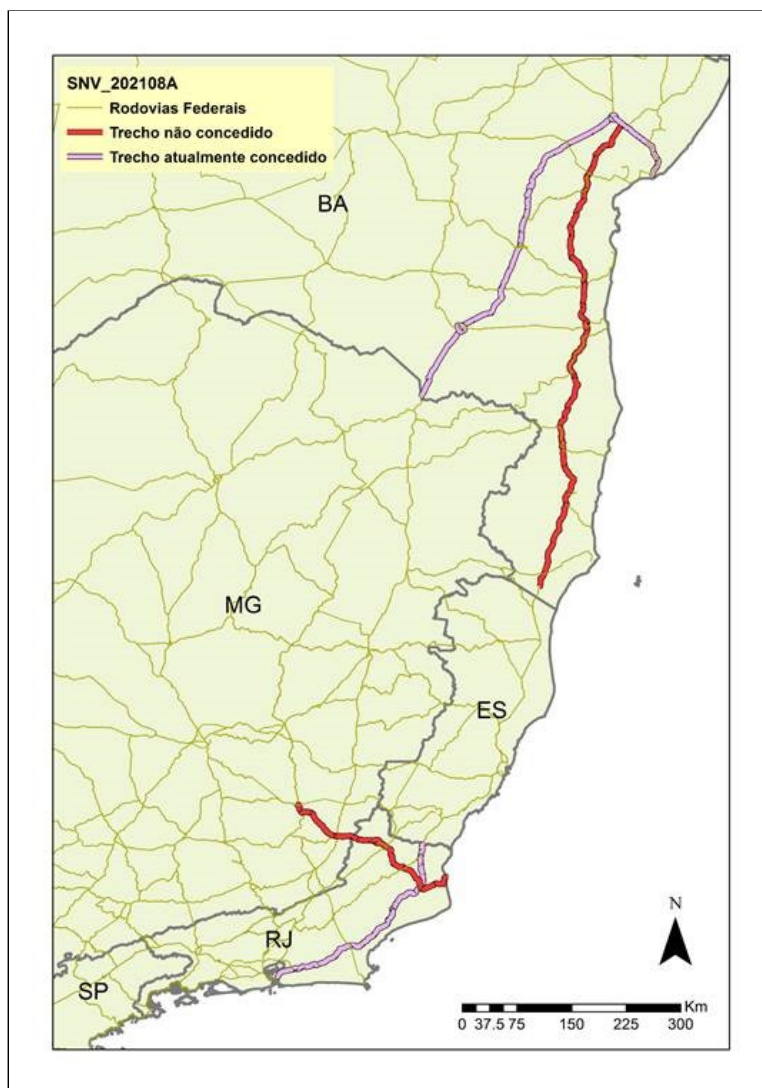
ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**I - DO OBJETIVO**

1. Este documento tem como objetivo apresentar os principais elementos necessários à contratação de serviços técnicos especializados para auxiliar a Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL na elaboração de estudos para estruturação e consolidação de projetos de concessões rodoviárias.

2. Os serviços técnicos especializados incluem a contratação de pessoa jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, para assessoria técnico-operacional, econômico-financeira, jurídico-institucional e mercadológica para fins de desenvolvimento dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) de concessões de rodovias federais e estaduais, com extensão total aproximada de 2.101,66 quilômetros, divididas nos seguintes Lotes rodoviários:

- **LOTE 1:** no Estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, abrangendo as rodovias a seguir discriminadas, com 628,76 quilômetros de extensão.
 - **Rodovia BR-101/RJ:** Trecho Divisa RJ/ES com a Ponte Presidente Costa e Silva. Trecho atualmente concedido à Autopista Fluminense, com 322,1 quilômetros de extensão.
 - **Rodovia BR-356/MG/RJ:** Trecho entre Viçosa/MG e São João da Barra/RJ. Trecho sob gestão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com extensão de 306,66 km
- **LOTE 2:** no Estado da Bahia, abrangendo as rodovias a seguir discriminadas, com 1.472,9 quilômetros de extensão.
 - **Rodovia BR-116/BA:** Entroncamento com a BR-324, no município de Feira de Santana (BA) até a divisa dos Estados de Minas Gerais e Bahia. Trecho atualmente concedido à ViaBahia, com extensão de 551,5 km.
 - **Rodovia BR-324/BA:** Entroncamento com a BR-116, no município de Feira de Santana (BA) até Salvador. Trecho atualmente concedido à ViaBahia, com extensão de 124,5 km.
 - **Rodovia BR-101/BA:** Entroncamento com a BR-324, no município de Feira de Santana (BA) até o entroncamento com a BA-698, no município de Mucuri (BA). Trecho sob gestão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com extensão de 783,6 km.
 - **Rodovia BA-526:** Entroncamento com a BR-324, em Salvador até o entroncamento com a BA-528. Trecho atualmente concedido à ViaBahia, com extensão de 9,3 km.
 - **Rodovia BA-528:** Entroncamento com a BA-526, em Salvador até o Acesso a Base Naval de Aratu. Trecho atualmente concedido à ViaBahia, com extensão de 4,0 km.

3. Os trechos rodoviários a serem estudados formam os seguintes sistemas rodoviários:



II - BREVE HISTÓRICO

4. Por meio do Ofício nº 620/2021/GAB-SFPP/SFPP (SEI 4510529), de 25 de agosto de 2020, a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP) do Ministério da Infraestrutura solicitou a inclusão "na programação de estudos a cargo da Empresa de Planejamento e Logística - EPL o sistema rodoviário BR-116/324/BA e BA-526/528, contemplando os seguintes trechos, totalizando 689,3 quilômetros de extensão":

- Rodovia BR-116/BA – (Extensão: 551,5 km): Entroncamento com a BR-324, no município de Feira de Santana (BA) até a divisa dos Estados de Minas Gerais e Bahia;
- Rodovia BR-324/BA – (Extensão: 124,5 km): Entroncamento com a BR-116, no município de Feira de Santana (BA) até Salvador;
- Rodovia BA-526 – (Extensão: 9,3 km): Entroncamento com a BR-324, em Salvador até o entroncamento com a BA-528;
- Rodovia BA-528 – (Extensão: 4,0 km): Entroncamento com a BA-526, em Salvador até o Acesso a Base Naval de Aratu.

5. O Ofício também considerou desejável que os estudos técnicos considerassem "trechos adicionais", capazes de aumentar a viabilidade das concessões. É o que se pretende fazer com a inclusão da BR-101/RJ e da BR-101/BA, nos trechos referidos no item 1. O escopo final da contratação e os respectivos termos de referência serão submetidos à aprovação da Secretaria Nacional de Transportes Terrestres (SNTT) do Ministério da Infraestrutura para validação, nos termos da Portaria nº 961, de 24 de novembro de 2017.

6. Ainda, por meio do Ofício nº 2806/2021/SNTT (SEI 4620001), a SNTT também solicitou que os estudos técnicos contemplassem a Rodovia BR-356/MG/RJ, entre Viçosa/MG e São João da Barra/RJ, em trecho com extensão de 306,66 quilômetros.

III - DA JUSTIFICATIVA E NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO

7. 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 por força do Decreto-Lei nº 200/1967^[3]. Antes da Administração Pública, como não poderia deixar de ser, estão vinculados a uma série de diplomas normativos que, olhados de maneira holística, 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].

8. 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 o quadro geral em que as atividades de uma empresa pública são desempenhadas, imputando a ela comandos fundamentalmente relacionados à

forma de exercício da atividade econômica, sua submissão a 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.

9. Nesse sentido, empresas estatais são verdadeiros instrumentos de ação do Estado^[11], e seu caráter de pessoa jurídica de direito privado lhes capacita e se torna um diferencial para que desempenhem funções que os próprios entes administrativos do Estado nem sempre podem atender com a eficiência típica de uma empresa:

Com essa armadura elas se externam como pessoas jurídicas de direito privado, a despeito de, entre seus sócios ou acionistas, encontrarem-se a agir por elas, a falar por elas pessoas jurídicas de direito público interno - a União, os Estados, os Municípios, com poderes tais e tantos, que é a vontade destas que através delas se externa para a realização de serviços de interesse da coletividade social^[12].

10. Dentro desse quadro funcional, as empresas públicas se submetem aos comandos expressos na Constituição Federal, nomeadamente (i) aos princípios constitucionais do artigo 37^[13], (ii) aos comandos finalísticos dos artigos 3º, 170 e 219^[14], (iii) aos artigos 174, 165 e 21, IX^[15], que determinam a obrigatoriedade da atividade de planejar^[16] 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^[17].

11. Não restam dúvidas, portanto, de que a tarefa de estruturar projetos de concessão no setor de logística e transportes é uma das atividades que a EPL, justificada e legitimamente^[18], deve exercer sob diretriz do Ministério da Infraestrutura, nos termos dos artigos 3º, II, e 5º, I, da Lei nº 12.404/2011^[19] e do artigo 4º, I, de seu Estatuto Social^[20].

12. Ademais, a concessão desses segmentos rodoviários se mostra estratégica para o planejamento do desenvolvimento do setor de logística e transportes, integrando importantes regiões urbanas e rotas logísticas estratégicas. Nota-se, nesse sentido, que o planejamento do setor de logística e transportes é obrigatório à Administração Pública nos termos dos artigos 174 e 175 da Constituição Federal e pode englobar, como um de seus tantos instrumentos, a concessão de trechos rodoviários à iniciativa privada, a critério da União.

13. 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.

14. Outrossim, cumpre assentar que a EPL não dispõe dos recursos necessários à realização de todo o escopo dos estudos internamente. Há diversas atividades de cunho técnico, especialmente ligadas a **levantamentos de campo** (v. g. contagens, pesquisa origem-destino, preferência declarada, cadastros de engenharia) e a **áreas muito específicas da engenharia** (v. g. estrutura, desenho técnico, geotecnia, drenagem, operação rodoviária), que demandam equipamentos e mão de obra que a EPL não detém^[21].

15. Mesmo no que tange às demais atividades de engenharia, modelagem de tráfego, modelagem econômico-financeira e modelagem de jurídica, diante do volume de informações que deverão ser processadas e tratadas, impõe-se, quando menos, a contratação de apoio de terceiros com vistas à boa execução.

16. Naturalmente, a execução de atividades de 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 Minfra.

17. Ademais, a contratação terá o condão de gerar relevantes ganhos de escala. Além dos requisitos técnicos dos serviços objeto da contratação, há de se atentar aos aspectos logísticos e operacionais dos trabalhos. Nesse ponto, grande parte dos serviços contratados demanda a realização de trabalhos *in loco* e com uma quantidade significativa de mão-de-obra, bem como de reuniões em Brasília. Assim, aproveitar a estrutura de empresas com atuação local ou nacional pode trazer ganhos de produtividade para o projeto e reduzir os custos com deslocamentos, com possibilidade de utilização dos mesmos profissionais em mais de um serviço.

18. Deve-se, ainda, considerar a melhor utilização dos quadros da EPL especializados no setor rodoviário. Além dessa futura contratação, cabe destacar que a equipe também é responsável pelos estudos de diversas outras rodovias federais. Assim, o deslocamento dos profissionais para atividades como, por exemplo, coleta de dados *in loco*, realização de inventários e de laudos de equipamentos por longo período de tempo seria um risco para o cronograma de concessões estabelecido pelo Minfra. Além disso, considera-se que a expertise dos profissionais será melhor empregada nas atividades de supervisão do trabalho dos contratados mediante reuniões de alinhamento, 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.

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

IV - ALINHAMENTO COM OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA EPL

20. Verifica-se que a contratação está alinhada com o Plano de Negócios da EPL, que prevê, dentre as atividades para 2021, a estruturação de projetos de concessão de infraestrutura rodoviária.

V - REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

21. 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

22. Em linha com a Súmula nº 263 do TCU, as exigências para qualificação técnica da licitante foram divididas a partir das frentes necessárias para elaboração de um EVTEA rodoviário, 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 tráfego, (ii) estudos de engenharia, (iii) modelo econômico-financeiro, (iv) modelagem jurídica e (v) estudos ambientais.

22.1. Em relação aos **estudos de tráfego**, definiu-se como critério mínimo a comprovação de uma experiência no setor de concessões rodoviárias com extensão mínima de **350km** em elaboração de estudo de demanda ou de tráfego de rodovias com ou para pedagiamento dos usuários, no Brasil ou exterior, comprovando a realização de projeção de demanda por um prazo mínimo de 15 (quinze) anos.

22.2. Em relação aos **estudos de engenharia**, definiu-se como critério mínimo a comprovação de registro regular no **CREA** e uma experiência no setor de concessões rodoviárias com extensão mínima de **350km** em elaboração de **projeto de engenharia ou estudo de**

engenharia para EVTEA, no Brasil ou no exterior, e elaboração de especificação e de orçamento de modelo operacional para um EVTEA, concessão, no Brasil ou no exterior.

22.3. Em relação ao **modelo econômico-financeiro**, definiu-se como critério mínimo a comprovação de uma experiência em elaboração de avaliação econômico-financeira para a estruturação de projeto de desestatização para a Administração Pública Direta ou Indireta no Brasil, cujo valor estimado dos investimentos tenha sido igual ou superior a R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), contendo, em seu escopo, o desenvolvimento de projeção do fluxo de caixa do negócio.

22.4. Em relação à **modelagem jurídica**, definiu-se como critério mínimo a comprovação de registro regular na OAB e uma 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, cujo valor estimado dos investimentos tenha sido igual ou superior a R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

22.5. Em relação aos **estudos ambientais**, definiu-se como critério mínimo a comprovação de pelo menos 1 (uma) experiência na elaboração de estudos socioambientais em projetos de infraestrutura de transportes ou em empreendimentos lineares (linhas de transmissão de energia), com extensão mínima de 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros), 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.

23. Vê-se, assim, que os principais requisitos são **(i)** para os estudos de tráfego, engenharia e ambiental, uma experiência em projetos com extensão mínima de **350km**; e **(ii)** para o modelo econômico-financeiro e modelagem jurídica, uma experiência em **projetos de desestatização** com valor de investimento igual ou superior a **um bilhão de reais**.

24. Nos termos do projeto básico, ainda, as licitantes poderão somar até quatro atestados por Grupo para a comprovação da extensão mínima ou dos valores estimados dos investimentos descritos, desde que pelo menos um desses atestados, conforme o caso, comprove experiência em concessões rodoviárias com extensão mínima de **200 km** ou valor estimado de investimentos de **R\$ 500 milhões**.

25. Essas extensões mínimas requeridas (350 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, o que poderia ocorrer no caso de exigência de atestados de 1.000 km, por exemplo (cerca de metade da extensão média total). 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. Destaca-se, inclusive, que a exigência mínima de 200 km é menor do que o menor lote rodoviário a ser estudado (BR-101/RJ, com 322,1 quilômetros de extensão). Entendeu-se, assim, que está justificada a proibição do somatório ilimitado de atestados, nos termos do Acórdão nº 849/2014 da Segunda Câmara/TCU, do Acórdão nº 1.052/2012-Plenário/TCU e do Acórdão nº 1.101/2020-Plenário/TCU.

26. Nesse ponto, ainda, cabe destacar que a complexidade do objeto a ser licitado deriva de sua dimensão quantitativa. Elaborar estudos de concessão rodoviárias para lotes com cerca de 2.000 km não é o mesmo que elaborar estudos para um lote de 100 km, como será exaustivamente demonstrado a seguir, para cada uma das parcelas de maior relevância desta contratação, para as quais definiram-se os quantitativos mínimos referidos.

27. Quanto aos *estudos de tráfego*, a maior extensão de um segmento rodoviário implica maior complexidade do estudo. Há diferentes perfis de tráfego, rotas alternativas e concorrentes, rotas de fuga, mais trechos urbanos, heterogeneidade de terrenos e maior demanda por levantamentos em campo. Tudo isso impacta diretamente a complexidade da modelagem de tráfego e os níveis de serviço.

28. Em relação aos *estudos de engenharia*, releva destacar que, quanto a maior extensão do 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 redundaria em maior complexidade operacional (praças de pedágio, bases operacionais, veículos, monitoramento etc.).

29. Em relação aos *estudos ambientais*, a maior extensão dos empreendimentos implica diferentes características de fauna e flora e, assim, aumenta complexidade dos estudos (levantamentos de campo, caracterização dos meio físico e biótico, desapropriações etc.) e maior magnitude de intervenções necessárias para o licenciamento ambiental do empreendimento.

30. Quanto à *modelagem econômico-financeira e modelagem jurídica*, o valor dos investimentos demandados é um critério objetivo capaz de aferir a magnitude do projeto em geral, o que também dialoga com a complexidade das questões colocadas a prova nessas disciplinas. Para a modelagem econômico-financeira, maiores investimentos representam maior complexidade da planilha da modelagem, com diferentes fontes de receita, itens capex e itens de opex, diferentes regimes tributários especiais, seguros e outras contingências. Para a modelagem jurídica, maior valor de investimento estimado representa, também, maior necessidade do bom tratamento contratual dos riscos, segurança jurídica e quejandos.

31. Ainda, cabe destacar que os investimentos previstos nos últimos leilões de concessão rodoviária do governo federal (referenciais para os projetos estruturados pela EPL) ultrapassaram, em muito, os valores exigidos como quantitativos mínimos nesta contratação. Para a Rodovia de Integração do Sul (RIS), com extensão de 473,4km, o CAPEX estimado foi de **R\$ 7,8 bilhões**. Para a BR-364/365/MG/GO, com extensão de 437km, o CAPEX estimado foi de **R\$ 2 bilhões**. Para a BR-101/SC, com extensão de 220,4km, o CAPEX estimado foi de **R\$ 3,3 bilhões**. Os projetos em estruturação pela EPL no momento também representam quantias significativas: (i) BR-153/080/414/GO/TO, com 851 km de extensão, tem CAPEX estimado em **R\$ 7,7 bilhões**; (ii) BR-163/230/MT/PA, com 970 km de extensão, **R\$ 1,89 bilhão**; (iii) BR-381/262/MG/ES, com extensão de 670km, tem CAPEX estimado em **R\$ 7,7 bilhões**; (iv) BR-101/116/SP/RJ (Dutra), com extensão de 627km, tem CAPEX estimado em **R\$ 15 bilhões**; e (v) BR-116/493/RJ/MG (CRT), com extensão de 726,9 km, tem CAPEX estimado em **R\$ 8,5 bilhões**. Somente para esses trechos, portanto, pode-se ver que os valores estimados de investimento superam muito o quantitativo mínimo exigido pela EPL: cerca de 25% do menor CAPEX ou 3% do maior CAPEX dos últimos projetos referenciais.

32. Assim, pode-se afirmar que projetos de desestatização com valores estimados de investimento menores do que 1 bilhão de reais, ou em projetos menores que 350 km, são indubitavelmente mais simples, se comparados à complexa estruturação dos lotes rodoviários objeto desta contratação, 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.

33. É relevante destacar, também, que o BNDES se utilizou desses mesmos critérios de habilitação técnica para a contratação de consultores para realização de estudos relativos à estruturação de concessões rodoviárias em até **5.348 km** de rodovias federais, no âmbito da *Request For Proposal* nº 02/2020-AEP/BNDES, regulamentada pelo [Cadastro de Consultores](#) do banco ([Chamamento Público nº 01/2020](#)) e pela [Resolução DIR nº 3.592/2020-BNDES](#).

34. No âmbito do Processo nº 50840.101505/2020-29, a EPL também se utilizou desses mesmos critérios para a contratação de consultoria para estruturar a concessão rodoviária de aproximadamente 4.000 km.

35. 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 em cada uma das frentes de trabalho (coordenador-geral, estudos de tráfego, estudos de engenharia, modelagem econômico-financeira, modelagem jurídica e estudos ambientais), com nível superior na área de atuação e comprovação de experiência mínima de 5 (cinco) anos no setor de transportes e logística. Nos termos do Projeto Básico, a comprovação do tempo de experiência mínimo será aferida por meio de atestados, certidões e declarações, contando-se os dias de forma sucessiva (não concomitante). Entende-se que esses requisitos não restringem a competição e, simultaneamente, são indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do futuro contrato.

V.3. Subcontratação

36. Permite-se a subcontratação de determinados serviços. 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. Por exemplo, a licitante vencedora não precisaria, necessariamente, ter um profissional ou equipe responsável pela promoção do projeto ou pelos levantamentos de engenharia em seu quadro próprio, podendo realizar os serviços atrelados por meio da subcontratação desses serviços.

37. Assim, os serviços reputados como essenciais ao desenvolvimento dos estudos técnicos não são passíveis de subcontratação, devendo ser elaborados pela equipe técnica da contratada. Por sua vez, os serviços entendidos como menos estratégicos à elaboração dos estudos técnicos necessários são passíveis de subcontratação. Nos termos do projeto básico, será permitida a subcontratação dos seguintes serviços relacionados a **levantamentos de campo**, com prévia anuência da EPL.

38. Dessa forma, firmou-se entendimento no sentido de que a possibilidade de subcontratação aumentaria o número de empresas interessadas e, assim, ampliaria a competição e a possibilidade de arranjos empresariais, trazendo benefícios ao processo licitatório sem incorrer em riscos à qualidade dos trabalhos.

39. Não obstante a permissão em referência, entende-se pela vedação à subcontratação de empresa ou consórcio que tenha participado do procedimento licitatório do qual se originou a contratação e/ou participado, direta ou indiretamente, da elaboração de projeto básico ou executivo, nos termos do art. 78, § 2º, incisos I e II, da Lei 13.303/2016.

V.4. Possibilidade de formação de consórcios

40. Tendo em vista a amplitude e 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.5. Propriedade Intelectual

41. 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

42. Para estimar o valor da contratação, a EPL elaborou orçamento referencial detalhado (SEI 4620379), que teve as seguintes premissas:

42.1. Levantamento das quantidades de serviços necessários para execução dos trabalhos, tendo em vista as experiências pretéritas da EPL na estruturação de concessões rodoviárias e licitações de objeto semelhante;

42.2. Utilização da tabela de preços unitários de serviços de Consultoria (Supervisão e Projetos) do DNIT, conforme "Tabela de Preços de Consultoria - Resolução nº 11/2020", de janeiro/2021, atualizada para junho/2021 conforme o "Índice de Reajustamento de Obras Rodoviárias / Índice de Consultoria (Supervisão e Projetos)";

42.3. Para serviços de campo, itens não constantes nas bases do DNIT, utilizou-se a tabela de preços unitários do DER/SP, de junho/2021; e

42.4. Para serviços de campo, itens não constantes nas bases do DNIT e DER/SP, utilizaram-se os preços obtidos por processo de cotação de preços com empresas especializadas do mercado;

43. O orçamento referencial elaborado considerou e estimou todas as rubricas de pessoal necessárias (diferentes perfis profissionais, horas alocadas e as respectivas remunerações, conforme estabelece a Tabela de Consultoria do DNIT), valores de passagens, estadia e serviços a serem contratados.

44. Assim, os valores totais estimados para a contratação foram de **R\$ 25.086.372,40** (vinte e cinco milhões, oitenta e seis mil trezentos e setenta e dois reais e quarenta centavos).

45. Ainda, apesar de não ser um parâmetro técnico perfeito, pois cada rodovia apresenta especificidades distintas – o que acaba por implicar maior ou menor quantidade de horas de trabalho –, o *valor de estruturação por quilômetro* pode ser um parâmetro objetivo de comparação para avaliar se uma proposta está aderente ao usualmente praticado em um determinado negócio. Veja-se, nesse sentido, a tabela a seguir, que relaciona os valores estimados das últimas contratações de consultoria no mercado pela EPL:

Projeto	Instrumento	Valor estimado da contratação (R\$)	Extensão (km)	Valor por quilômetro original (R\$/km)	Data-base	Índice de correção do período (jul/2021)*	Valor por quilômetro atualizado (R\$/km)
BR-381/262/MG/ES	Licitação menor preço	8.211.084,87	485	16.930,07	fev/2016	1,2688	21.481,17
BR-155/158/MT/PA, BR-135/316/MA e BR-163/MS	Licitação menor preço	25.925.981,10	2.364,4	10.965,14	out/2020	1,0712	11.745,97
BR-060/153/262/DF/GO/MG e BR-040/DF/GO/MG	Licitação menor preço	21.258.222,70	1.876,5	11.328,66	out/2020	1,0712	12.135,38
BR-101/116/324/BA, BR-101/RJ e BA-526/528	Licitação menor preço	25.086.372,40	2.101,66	11.936,46	jun/2021	-	11.936,46

Fonte: IBGE - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1737>)

46. Da tabela acima, vê-se que o valor estimado para esta contratação está abaixo dos valores orçados para o projeto da BR-381/262/MG/ES e em linha com os valores estimados pela EPL nas últimas licitações de concessões rodoviárias. Esse fato corrobora com a correção do orçamento detalhado feito pela EPL e justifica sua adoção nesta licitação.

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

47. Nos termos do art. 34 da Lei nº 13.303/2016 e com o objetivo de aumentar a competitividade do certame e possibilitar às licitantes a formulação de suas respectivas propostas, entende-se ser o caso de tornar público o valor estimado da contratação (global e por produto). Assim, conforme metodologia disposta no item 6 deste Estudo, os valores estimados por produtos da contratação são os seguintes:

#	Produto	Qtd.	Valor (R\$)
1	Estudos de Tráfego	1	3.574.090,28
2	Cadastro Geral da Rodovia	1	11.258.924,30
3	Estudos Ambientais	1	1.040.453,43
4	Trabalhos Iniciais	1	418.701,46
5	Programa de Recuperação	1	418.701,46
6	Manutenção Periódica e Conservação	1	418.701,46
7	Ampliação de Capacidade e Melhorias	1	2.930.910,22
8	Modelo Operacional	1	941.067,98
9	Modelo Econômico-Financeiro	1	1.978.927,50
10	Modelagem Jurídica	1	752.918,02
11	Gestão do Projeto	1	752.976,27
12	Frente de Promoção	1	600.000,00
TOTAL:			25.086.372,40

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

48. Para além do já disposto no item V.1, a avaliação quanto ao parcelamento da solução e a individualização do objeto devem ser compreendidas no contexto de todo o processo de desestatização, de seus riscos e do Plano de Trabalho.

49. Inicialmente, cabe identificar os riscos ao cronograma do processo de desestatização advindos de um eventual parcelamento da solução. No caso de problemas na entrega de um dos produtos necessários à modelagem, 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 por Grupo, mitigando-se o risco de que os produtos não sejam entregues tempestivamente.

50. 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, individualmente ou com firmas em consórcio, os relatórios não tenham informações conflitantes. Por exemplo, as informações referentes ao MEF e ao PER. Assim, entende-se que o não parcelamento da solução e do objeto traz menores riscos ao processo de elaboração do EVTEA sob responsabilidade da EPL.

51. Outro relevante ponto diz respeito à 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 no setor rodoviário, uma vez que, como já mencionado, a equipe também é responsável por diversos outros estudos de concessões rodoviárias federais, como dito acima. A centralização do monitoramento dos trabalhos da contratada, das reuniões de alinhamento e da fiscalização do contrato mostra-se de suma importância para o melhor aproveitamento dos recursos humanos da EPL.

52. 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

53. Conforme amplamente discutido no presente documento, pretende-se que a contratação traga a melhor alocação possível dos recursos humanos do quadro especializado da EPL, tanto na concessão rodoviária objeto desta contratação, quanto nos outros projetos já em andamento. Cumpre-se, assim, o mandamento constitucional do "relevante interesse coletivo" (cf. art. 173 da Constituição de 1988), que justificou a própria criação da EPL.

54. Quanto aos recursos financeiros disponíveis, é fundamental ressaltar que o custo da contratação será incluído no ressarcimento à EPL devido na ocasião do leilão do ativo, a ser pago pelo vencedor do certame, nos termos do artigo 21 da Lei nº 8.789/1995^[21]. Assim, entende-se que existe uma receita atrelada à despesa incorrida no momento da presente contratação.

55. 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.

56. 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 concessão, uma vez que os custos de logística e mobilização e desmobilização das equipes da contratada tendem a ser menores.

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

X. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS

58. Não foram identificadas necessidades de adequação do ambiente do órgão, tendo em vista se tratar de elaboração de estudos técnicos.

XI. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

59. Não foram identificadas contratações correlatas ou interdependentes no momento. No entanto, a EPL é a entidade pública responsável pela elaboração dos estudos para concessão da BR-101/116/SP/RJ (Dutra), BR-153/080/414/TO/GO, BR-040/495/MG/RJ (Concer), BR-116/493/RJ/MG (CRT), BR-163/230/PA/MT, Rodovias do Paraná, BR-381/262/MG/ES, BR-155/158/MT/PA, BR-135/316/MA, BR-163/MS, BR-060/153/262/DF/GO/MG e BR-040/DF/GO/MG.

XII. DECLARAÇÃO DA VIABILIDADE OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

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

XIII. PRAZO DE VIGÊNCIA DO PRETENSO INSTRUMENTO CONTRATUAL

61. A vigência do contrato será de 30 (trinta) meses, podendo ser prorrogado, nos termos de dispositivo a ser estabelecido no Projeto Básico da pretensa contratação.

XIV. NECESSIDADE DE SIGILO

62. 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.

RODOLFO SCHWEISER DE PAIVA LOPES

Equipe de Planejamento da Contratação

NAGILA CAMARGO CARDOSO

Equipe de Planejamento da Contratação

AUGUSTO ALMUDIN

Equipe de Planejamento da Contratação

TIAGO SEVERO COELHO DE OLIVEIRA

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: 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] “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”.

[20] Nesse ponto, é relevante esclarecer que, atualmente, a GEPRO-2, gerência responsável pelos projetos rodoviários, conta com apenas 15 funcionários e possui entre suas atribuições a coordenação, fiscalização e revisão técnica de todos os projetos de concessão rodoviária em trâmite na EPL, que totalizam mais de 7.500 km de extensão: (i) BR-153/080/414/TO/GO (870,5 km); (ii) BR-116/101/SP/RJ (627,1 km); (iii) BR-163/230/PA/MT (970,2 km); (iv) BR-116/493/RJ/MG (706,5 km); (v) BR-381/262/MG/ES (670,7 km); (vi) BR-040/495/MG/RJ (180,5 km); e (vii) Rodovias do Paraná (3.786 km). Dessa forma, seria inviável para a equipe elaborar, desde o início, os estudos de viabilidade de mais de 4.200 km de rodovias federais. Ademais, apesar da elevada qualidade técnica de seus colaboradores, a GEPRO-2 não possui entre seus quadros todos os profissionais necessários à elaboração de um EVTEA rodoviário completo.

[21] Considerando a Diretoria de Planejamento e sua Assessoria Técnica (DPL), as Gerências de Projetos 1 e 2 (GEPRO-1 e GEPRO-2), de Meio Ambiente (GEMAB), de Pesquisa e Desenvolvimento Logístico (GEPDL) e de Inteligência e Negócios (GEINE), tem-se 63 profissionais, entre os quais 22 de nível superior, 19 pós-graduados, 18 mestres e 4 doutores, em áreas como engenharia, estatística, economia e direito.

[22] “Art. 21. Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital”.



Documento assinado eletronicamente por **Augusto Almudin, Assessor Técnico II**, em 22/09/2021, às 10:41, 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 **Nagila Camargo Cardoso, Assessor Técnico II**, em 22/09/2021, às 10:42, 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 22/09/2021, às 10:45, 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 **Rodolfo Schweiser de Paiva Lopes, Assessor Técnico I**, em 22/09/2021, às 11:01, 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 **Alessandra Caetano Vasconcelos, Coordenador(a)**, em 06/10/2021, às 14:29, 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 **4620015** e o código CRC **BE00DDE4**.



Referência: Processo nº 50840.101634/2021-06



SEI nº 4620015

Via W4 Lote, Sule 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