

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

C-PEM 2023

ALTERNÂNCIA DE ESTRATÉGIA E REDUÇÃO DE CUSTOS: O Caso do Centro de
Distribuição e Operações Aduaneiras da Marinha

Rio de Janeiro

2023

INTRODUÇÃO

Os órgãos públicos brasileiros atravessam, não raro, um cenário anual de restrições de recursos orçamentários e financeiros. Nesse conjunto se insere o Centro de Distribuição e Operações Aduaneiras da Marinha (CDAM), Organização Militar (OM) responsável pela atividade gerencial do abastecimento “tráfego de cargas”, inerente às importações, exportações e distribuição do material da Marinha do Brasil (MB) em território nacional.

Diante dessa realidade, este trabalho tem por objetivo verificar como o CDAM enfrentou o desafio de reduzir os seus custos e, por conseguinte, minimizar os efeitos maléficos trazidos pelas aludidas restrições, adotando uma alternância de estratégia em operações portuárias e promovendo intensa negociação com os *players* do setor portuário.

A justificativa do presente ensaio encontra abrigo no próprio anseio da sociedade brasileira, no que tange à qualidade e eficiência que o gestor público deve adotar no trato com os escassos recursos disponíveis. Assim, a pesquisa em tela ganha relevância na medida em que pode servir de exemplo para outras unidades da Força Naval, auxiliando, desse modo, os seus representantes na avaliação de caminhos alternativos para minimizar os efeitos indesejáveis das recorrentes restrições de recursos.

A pesquisa está limitada a dados obtidos em sítios da internet/intranet e por meio de documentos internos da OM, disponibilizados a este autor. Soma-se a isso o curto espaço temporal para realização da mesma, inviabilizando uma visita ao Centro de Distribuição (*in loco*) e o desejável aprofundamento das questões envolvidas.

Enfim, este ensaio encontra-se organizado em cinco tópicos. No primeiro destes, o introdutório, são apresentados o objetivo, a justificativa e a relevância, além da contextualização do tema. Os três tópicos seguintes abarcam um breve histórico e as características operacionais do CDAM, com destaque para a estratégia de expansão de suas atividades e os resultados alcançados. Por derradeiro, no quinto tópico são apresentadas as considerações finais, as recomendações de pesquisa e a sugestão de encaminhamento deste trabalho no âmbito da MB.

CDAM - BREVE HISTÓRICO E ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

Inicialmente, a fim de contextualizar a OM no âmbito da MB, vale registrar um breve histórico do CDAM. Conforme previsto no Plano Estratégico Organizacional (PEO), o Centro de Distribuição, estabelecimento de apoio, com sede na cidade do Rio de Janeiro - RJ, teve sua origem como Divisão de Tráfego de Carga da Diretoria de Intendência da Marinha, extinta pelo

Decreto no 79.530, de 13 de abril de 1977, que criou a Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) e a Diretoria de Abastecimento da Marinha (DabM).

A Organização passou por algumas reformulações em sua estrutura e mudanças de subordinação, recebendo a antiga denominação de Depósito Naval no Rio de Janeiro (DepNavRJ), com subordinação ao Centro de Controle de Inventário da Marinha (CCIM).

Por derradeiro, em 16 de fevereiro de 2017, por meio da Portaria nº 46 do Comandante da Marinha, atualmente em vigor, foi alterada a denominação do Depósito Naval no Rio de Janeiro para Centro de Distribuição e Operações Aduaneiras da Marinha (CDAM. 2020; p. 7).

O Plano Estratégico Organizacional do Centro de Distribuição traz, em seu bojo, a missão institucional da OM, conforme segue:

O CDAM tem o propósito de realizar um eficiente e eficaz fluxo de material do SAbM, de forma a abastecer as Organizações Militares da Marinha do Brasil dispersas em todo território Nacional. Para a consecução do seu propósito, cabe ao Centro de Distribuição, para os modais de transporte sob sua responsabilidade, realizar as seguintes tarefas:

- Executar ou promover o desenvolvimento da Atividade Gerencial de Abastecimento “Tráfego de Carga” para o material que lhe for determinado;
- Administrar a armazenagem e o fornecimento das dotações iniciais de bordo e de base dos novos meios; e
- Em situação de mobilização, conflito, estado de defesa, estado de sítio intervenção federal e em regimes especiais, cabem ao CDAM as tarefas que lhe forem atribuídas pelas Normas e Diretrizes referentes à Mobilização Marítima e as emanadas pelo CCIM (CDAM. 2020; p. 8).

Reconhecido como um importante operador logístico do SAbM, o CDAM executa atividades peculiares e abrangentes, atuando com meios próprios ou por meio de seus mais de 30 contratos, dentre as quais se destacam: o desembarço alfandegário da totalidade dos materiais importados pela Marinha, adquiridos pelas Comissões Navais no Exterior ou, diretamente, pelas Diretorias Especializadas; a realização das exportações da MB; e a distribuição de cargas a partir da área do Rio de Janeiro para todo o território nacional, apoiando, constantemente, na logística reversa¹ (CDAM, 2021, p.1-2).

Nesse cerne, destaca-se a participação do CDAM em relevantes ações do País, tais como o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR); o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB); e a participação na Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (FTM-UNIFIL), no tocante aos processos de importação, exportação e distribuição nacional

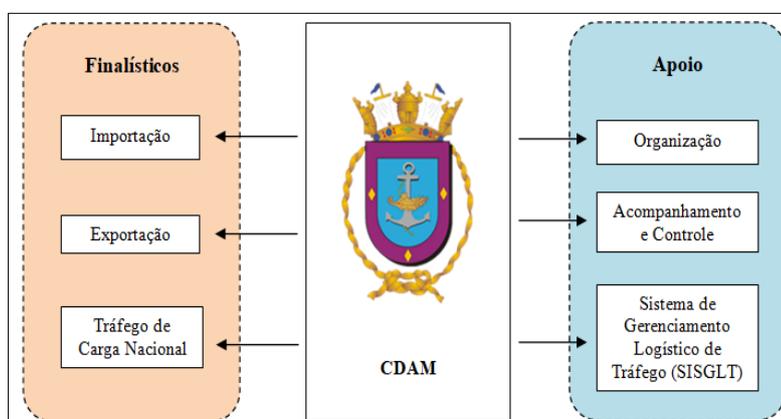
1 A logística reversa é aqui entendida como o aproveitamento do transporte realizado para determinado destino no sentido de enviar cargas para o local de origem delas.

do material da Marinha e, também, ao suporte aos navios capitâneas daquela singular Missão de Paz da ONU até o ano de 2020 (CDAM, 2019, p.1).

Recentemente, o Centro de Distribuição participou ativamente de duas grandes Operações no âmbito do Ministério da Defesa: a Operação Acolhida, de cunho humanitário e assistencial em benefício de refugiados venezuelanos; e a Operação Amazônia Azul – Mar Limpo é Vida, no combate aos danos causados pelo vazamento de óleo que atingiu a costa nordeste do País. Em ambas as Operações, todos os esforços foram envidados para que os suprimentos de intendência, medicamentos e EPI, primordiais naquela ocasião, chegassem tempestivamente ao destino (CDAM, 2021, p.2).

Ademais, a digital do CDAM pode ser facilmente identificada nas ações de enfrentamento à pandemia COVID-19, que muito tem afligido a humanidade. Dados de janeiro de 2021 dão conta que foram transportados mais de 12 mil volumes e cerca de 80 toneladas de material², em meio a um cenário pouco amigável ao tráfego de carga, uma vez que houve restrições significativas de oferta de mão obra e de transporte, mais severamente no modal aéreo, o que torna o cumprimento da missão um desafio constante (CDAM, 2021, p.2).

Em suma, o Centro de Distribuição tem suas tarefas voltadas para função logística transporte, compondo a atividade gerencial do Abastecimento na MB (BRASIL, 2020A, p.75). A figura 1 – Macroprocessos Operacionais sintetiza as suas atividades em macroprocessos finalístico e de apoio, incluído naquele o recebimento de cargas importadas nos portos, aeroportos e recinto alfandegado, acompanhado dos respectivos desembaraço alfandegário e distribuição em território nacional.



Fonte: Documentos internos do CDAM³
 Figura 1 – Macroprocessos Organizacionais

² Dados obtidos por meio de documentos internos disponibilizados ao autor pela organização militar.

³ Dados obtidos por meio de documentos internos disponibilizados ao autor pela organização militar.

EXPANSÃO DO HORIZONTE DE ATUAÇÃO E OS TERMINAIS PORTUÁRIOS DE SANTOS

Considerando a amplitude e a complexidade da missão do Centro de Distribuição, aliada a uma reconhecida conjuntura econômica desfavorável no âmbito nacional e que obriga, em regra, que o País navegue em “mar grosso”, forçando a convivermos com suas restrições e aridez de recursos, fica patente a necessidade de uma gestão eficiente, cada vez mais moderna, responsável e atenta ao surgimento de novas tecnologias e de oportunidades de melhoria, tendo o interesse público como farol orientador de suas escolhas.

Destaca-se, nesse contexto, a iniciativa inovadora do CDAM de redução das taxas portuárias, pagas pela Força, por meio de negociação e alternância de estratégias nos portos de Santos, Rio de Janeiro e Itaguaí, culminando na outorga, em 2020, do Prêmio Inovação, conferido pela Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) e que visa reconhecer iniciativas que constituam em novos negócios ou aperfeiçoamento dos processos atuais.

Periodicamente, o Centro de Distribuição recebe variados volumes de cargas provenientes do exterior, enviados, em regra, pelas Comissões Navais no Exterior e pelo ET-PROSUB. A entrada dessa carga em território aduaneiro, decorrente de um contrato de compra e venda de mercadorias, constitui-se no processo de importação que, por sua vez, subdivide-se em três fases: Administrativa, Fiscal e Cambial.

Nesse contexto, o CDAM é o responsável pelas fases Administrativa, que compreende a análise prévia dos procedimentos necessários para efetuar a importação em si, variando de acordo com o tipo de operação e mercadoria, e Fiscal, ou seja, o despacho aduaneiro, culminando com o pagamento dos tributos e a retirada física da mercadoria da Alfândega. A fase Cambial fica a cargo dos Órgãos de Obtenção no Exterior e está voltada para a transferência de moeda estrangeira ao fornecedor e ao transportador contratado (CDAM, 2017, p.6).

Todavia, o despacho aduaneiro e a retirada física de mercadorias dos terminais portuários e aeroportuários, por vezes, não representa uma tarefa rápida. Os terminais portuários cobram taxas progressivas de armazenamento de mercadorias e a demora em retirá-las pode representar custos elevados para a administração pública. Vale salientar que os terminais portuários operam com dois tipos de tabela: a pública (taxas fixas e divulgadas ao público em geral) e a negociada (obtida por meio de contrato, após negociação com um cliente específico).

Com vistas a minimizar os custos de armazenamento de cargas/mercadorias e agilizar a retirada das mesmas, o Centro de Distribuição possui contrato vigente com cinco terminais portuários, sendo três no estado do Rio de Janeiro e dois no estado de São Paulo. Entretanto, nem

sempre foi assim. Até o ano de 2018, a MB, por meio do CDAM, atuava contratualmente apenas no estado do Rio de Janeiro (Itaguaí e Rio de Janeiro), ficando à mercê dos reajustes de taxas de armazenagem praticados na região, sem possibilidade de ampliar a concorrência e fomentar a redução das referidas taxas.

Diante desse cenário, foi elaborado um Termo de Justificativa de Inexigibilidade de Licitação (TJIL)⁴ para contratação dos Terminais Portuários do Porto de Santos. Ao cabo do procedimento administrativo, foram assinados contratos de prestação de serviço junto aos Terminais Santos Brasil e Ecoporto.

Em 2019, com a inserção de novos *players* no processo de negociação e o aumento da concorrência entre os terminais, foi obtida uma redução de 70,97% em relação às taxas médias praticadas nos terminais portuários do estado do Rio de Janeiro em 2019 e, comparando às tarifas públicas praticadas naqueles Terminais ao público em geral, houve uma redução média de 88,24%⁵.

REDUÇÃO DE TAXAS NOS TERMINAIS PORTUÁRIOS DE ITAGUAÍ-RJ E DO RIO DE JANEIRO-RJ

Desde 2017, o Centro de Distribuição vem negociando seus contratos junto ao Terminal Portuário Sepetiba-Tecon, localizado no Porto de Itaguaí, a fim de reduzir suas taxas de armazenagem que, naquele ano, representava 0,30% em relação ao valor CIF⁶ (taxa mais baixa dentre os Terminais Portuários em operação e que já apresentava uma redução em relação à tarifa pública cobrada pelo Terminal).

Ao cabo das negociações de 2018, a taxa foi reduzida ainda mais, alcançando o patamar de 0,24% CIF, diminuindo assim o custo da MB e da União, proporcionando uma economia ainda maior aos cofres públicos.

Em 2019, adotando uma estratégia inédita para redução das taxas, algumas cargas destinadas ao PROSUB foram desembaraçadas no Terminal Santos Brasil, alcançando assim, após intensa negociação, uma redução significativa das taxas praticadas pelo Terminal Sepetiba-Tecon.

Para cargas com valores CIF maiores que R\$ 20 milhões, reduziu-se 33% em relação às taxas praticadas em 2018 e 46,7% em relação ao início da negociação em 2017 e, para cargas com

4 A inexigibilidade de licitação (art. 25 da Lei nº 8.666/93, alterada pelo art. 74 da Lei nº 14.133/2021) se fundamentou no fato de que os Portos Organizados são propriedades da União. Conforme prevê o artigo 175, da CF/88, o Estado pode prestar serviços de interesse público inerentes a essa atividade diretamente ou mediante concessão.

5 Dados obtidos por meio de documentos internos disponibilizados ao autor pela organização militar.

6 *Cost, Insurance and Freight* é um INCOTERMS que representa que o preço de venda inclui os custos do bem, de transporte e de seguros. O termo CIF é a base para o cálculo das taxas de armazenagem portuárias.

valores maiores que R\$ 10 milhões e menores que R\$ 20 milhões em relação às taxas de 2018, reduziu-se 8,3% e 36,7% em relação às taxas de 2017, alcançando em 2019 uma economia real de aproximadamente R\$ 36.000,00 e, em médio prazo, estimou-se uma economia potencial superior a R\$ 1.200.000,00⁷.

Assim como no Terminal Portuário Sepetiba-Tecon, desde 2017 o CDAM vem negociando novas taxas junto aos demais Terminais Portuários do Rio de Janeiro (MultiRio e Libra). Entretanto, naquele ano a OM não obteve resultados significativos, apenas uma pequena redução no Terminal Libra, passando de 0,45% para 0,43% CIF e mantendo a taxa de 0,33% CIF no Terminal Multirio.

A partir de então, vislumbrou-se uma estratégia mais agressiva e, a exemplo da negociação bem sucedida junto ao Terminal Sepetiba-Tecon, foram iniciadas tratativas junto ao Terminal Ecoporto. Dessa forma, as cargas do Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), que anteriormente eram destinadas ao Porto do Rio de Janeiro, passaram a ser desembarçadas no Terminal Ecoporto em Santos, incentivando, assim, os Terminais do Rio de Janeiro a reduzir suas taxas na busca de retomar parcela de mercado perdida.

O Terminal Multirio reduziu as suas taxas para 0,28% CIF e o Terminal Libra para 0,34% CIF, obtendo-se, assim, uma redução de 9,68% e 20,93%, respectivamente, em relação às tarifas praticadas em 2018 e, 15,15% e 24,44%, em relação ao início das negociações em 2017.

De fato, as novas taxas junto ao Terminal Ecoporto representaram uma redução de 91,11%, em relação à tarifa pública praticada por aquele Terminal e, 70,97%, em relação à média das tarifas praticadas nos Terminais Portuários do Rio de Janeiro no ano de 2019.

Na mesma linha, a redução de taxas junto ao Terminal Santos Brasil foi da ordem de 81,25%, quando comparada a tabela pública com a negociada⁸. O quadro 1 – Evolução de Taxas de Armazenagem contém a evolução das taxas de armazenagem após as negociações e resume os resultados obtidos.

⁷ Dados obtidos por meio de documentos internos disponibilizados ao autor pela organização militar.

⁸ As taxas consideradas são referentes ao primeiro período (dias) de armazenagem que pode variar de terminal para terminal.

| Evolução - Taxas de Armazenagem | | | | | |
|--|-----------------------|-------------|-------------------------|-------------|----------------|
| Terminais RJ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Redução |
| Multirio | 0,33% | 0,33% | 0,31% | 0,28% | 15,15% |
| Sepetiba-Tecon | 0,30% | 0,24% | 0,16% | -- | 46,67% |
| Libra | 0,45% | 0,43% | 0,34% | -- | 24,44% |
| média | 0,33% | 0,33% | 0,31% | -- | 24,44% |
| | | | | | |
| Terminais SP | Tabela Pública | | Tabela Negociada | | Redução |
| Santos Brasil | 0,48% | | 0,09% | | 81,25% |
| Ecoporto | 0,90% | | 0,08% | | 91,11% |
| BTP | 0,85% | | 0,10% | | 88,24% |
| Média | 0,85% | | 0,09% | | 88,24% |
| | | | | | |
| Redução SP X RJ | 70,97% | | | | |

Fonte: Documentos internos do CDAM
 Quadro 1 – Evolução de Taxas de Armazenagem

Com o objetivo de verificar uma possível variação de valor, no tempo, das taxas obtidas em 2020 e resultantes das negociações e alternância de estratégia empregadas pelo CDAM, foram levantadas as taxas atualmente em vigor e comparadas àquelas.

Nesse diapasão, de acordo com a compilação apresentada no quadro 2 – Comparativo de Taxas 2020-2023, resta apurado que houve um acréscimo na taxa média de 2023 (0,20%) em relação ao ano de 2020 (0,13%), da ordem de 54%, embora o Terminal Multirio tenha caminhado na contramão dessa realidade apresentando uma redução de taxa de, aproximadamente, 11% (de 0,28% para 0,25%).

Cabe registrar que a majoração dos valores médios (54%) sofreu influência da ausência de tarifa afeta ao Terminal BTP de Santos, de modo que não houve tarifa negociada para o referido terminal em 2023.

| Comparativo de Taxas 2020-2023 | | | |
|---------------------------------------|-------------|-------------|------------------|
| Terminais RJ/SP | 2020 | 2023 | Diferença |
| Multirio | 0,28% | 0,25% | -0,03% |
| Sepetiba-Tecon | 0,16% | 0,18% | 0,02% |
| Libra | 0,34% | 0,37% | 0,03% |
| Santos Brasil | 0,09% | 0,10% | 0,01% |
| Ecoporto | 0,08% | 0,08% | 0,00% |
| BTP | 0,10% | -- | -- |
| Média | 0,13% | 0,20% | 0,07% |

Fonte: Elaboração própria

Quadro 2 – Comparativo de Taxas 2020-2023

Ainda assim, quando as taxas em vigor são comparadas às praticadas em 2018, nota-se que as tarifas atuais se mantêm abaixo, indicando um acerto no processo de negociação e alternância de estratégia adotados pelo Centro de Distribuição, bem como aponta para que a MB dê continuidade às contratações dos terminais portuários de Santos e, caso possível, a ampliação de sua operação em outros terminais portuário de Santos (por exemplo: BTP) e de outros Estados em que haja a dinâmica de porto organizado e a prestação do serviço sob concessão do poder público.

Na perspectiva de Araujo (2021, p.85), divulgada pela dissertação de mestrado intitulada de “Decisão de Localização de Centro de Distribuição: uma análise multicritério para o caso da Marinha do Brasil”, concluiu que o estado do Rio de Janeiro é a localização ideal para a instalação do Centro de Distribuição, levando-se em conta, em resumo, os custos de transportes envolvidos e a proximidade das principais Organizações Militares da MB.

Não obstante, o estudo apresentou como alternativa viável para instalação do Centro de Distribuição a cidade de Santos, considerando, dentre outros fatores, menores custos aduaneiros, segurança orgânica e disponibilidade de serviços essenciais, além de figurar como plano de contingência em razão de possível fechamento do Porto do Rio de Janeiro (ARAÚJO, S. E., 2021, p.85).

Sendo assim, em uma visão preliminar, o estudo citado corrobora com a visão deste ensaio, qual seja, a da manutenção dos contratos com os terminais portuários de Santos, tanto para fomentar a concorrência e facilitar a negociação de taxas mais atraentes nos terminais do Rio de Janeiro, como para garantir menores custos em caso de fechamento do Porto do Rio de Janeiro.

Prima facie, quanto maior o número de terminais contratos, maior será o portfólio de Armadores que podem ser agenciados para o envio de carga/materiais para o país. Acredita-se que, com o mapeamento adequado dos Armadores por terminal portuário, as organizações clientes dos terminais ganhem vantagem competitiva, uma vez que podem previamente ter conhecimento da tendência de eventual terminal de atracação, aumentando, assim, o poder de barganha e aprimorando os respectivos planejamentos orçamentários e financeiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio procurou verificar como o CDAM enfrentou o desafio de reduzir os seus custos e, por conseguinte, minimizar os efeitos maléficos trazidos pelas restrições orçamentárias e financeiras, adotando uma alternância de estratégia em operações portuárias e promovendo intensa negociação com os *players* do setor portuário.

Dos resultados encontrados, considerando as limitações de pesquisa expostas, observou-se o acerto da estratégia adotada pelo Centro de Distribuição, no sentido de promover a redução de seus custos e a ampliação de seus horizontes operacionais, mormente quando apurado que os valores das taxas portuárias vigentes em 2023 se mantêm em níveis inferiores aos praticados em 2018.

Em verdade, a atitude inovadora do CDAM pode servir de farol orientador e de incentivo para outras organizações militares da Força Naval, guardadas, certamente, as características, a singularidade e o contexto peculiares a cada uma delas.

Recomenda-se o aprofundamento desta pesquisa, com o foco em identificar a possível relação operacional e comercial entre os Terminais Portuários de interesse do CDAM e os Armadores que lá atracam, de modo a municiar a administração do Centro de Distribuição de elementos de convicção para a tomada de decisão de escolha do terminal portuário mais conveniente para a descarga, a armazenagem e o desembarço alfandegário.

Por fim, sugere-se o encaminhamento do presente trabalho, para conhecimento, à Diretoria de Abastecimento da Marinha, ao Centro de Controle de Inventários da Marinha e ao Centro de Distribuição e Operações Aduaneiras da Marinha.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, S. E. **Decisão de localização de centro de distribuição: uma análise multicritério para o caso da Marinha do Brasil**. 2021. 127 f. Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Engenharia Industrial, 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília - DF, 1993. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 12.Fevereiro.2023.

_____. Marinha do Brasil. Secretaria Geral da Marinha. **Normas para Execução do Abastecimento - SGM-201. 7. rev.** Brasília - DF, 2020a.

CENTRO DE DISTRIBUIÇÃO E OPERAÇÕES ADUANEIRAS DA MARINHA - CDAM. **Carta de Serviços ao Usuário**. Rio de Janeiro - RJ, 2017. Disponível em <www.marinha.mil.br/cdam>. Acesso em 12.Fevereiro.2023.

_____. **Ordem de Serviço nº 77/2019**. Rio de Janeiro - RJ, 2019.

_____. **Ordem de Serviço nº 12/2021**. Rio de Janeiro - RJ, 2021.

_____. **Planejamento Estratégico Organizacional 2020-2024**. Rio de Janeiro - RJ, 2020. Disponível em <www.marinha.mil.br/cdam>. Acesso em 12.Fevereiro.2023.