



Agência Nacional de Transportes Aquaviários

PARECER TÉCNICO Nº 1/2024/CPLA

Assunto: **Recurso Administrativo/ Contrarrazões - Leilão nº 10/2023 - ANTAQ - MAC15.**

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de análise do recurso administrativo e da contrarrazão, nos termos do item 24.1 e item 24.2.2 do Edital do [Leilão nº 10/2023 - ANTAQ - MAC15](#), apresentados, respectivamente, pelo ÓRGÃO GESTOR DE MÃO-DE-OBRA DO TRABALHO PORTUÁRIO AVULSO DO PORTO ORGANIZADO DE MACEIÓ e pela INTERMARIÍTIMA PORTOS E LOGÍSTICA S.A.

1.2. No que concerne à previsão de recurso administrativo, nos termos do item 24.1 do Edital, a partir da Decisão da CPLA (SEI nº 2149390) foi aberto o prazo para a interposição de recursos ao dia 30 de janeiro de 2024. Foi interposto 01 (um) recurso no âmbito do presente leilão, conforme petição SEI 2156709, pelo OGMO do Porto Organizado de Maceió.

1.3. Esgotado o prazo dos recursos ao dia 06 de fevereiro de 2023, foi, conseqüentemente, nos termos do item 24.2.2 do Edital, aberto o prazo para apresentação de contrarrazões, conforme Comunicado Relevante 1 (SEI nº 2156688).

1.4. Foi apresentada 01 (uma) contrarrazão no âmbito do presente leilão, conforme petição SEI 2166583, por INTERMARIÍTIMA PORTOS E LOGÍSTICA S.A., a empresa classificada em primeiro lugar no presente certame (Divulgação de Decisão CPLA - SEI nº 2114707).

1.5. Passa-se pois à análise de admissibilidade tanto do recurso quanto da contrarrazão, a fim de munir a Diretoria da Agência com a devida instrução processual nos termos do item 24.2.3 do Edital:

24.2.3. A CPLA poderá, de ofício ou mediante provocação, reconsiderar sua decisão no prazo de até 5 (cinco) dias úteis após decurso do prazo das contrarrazões, ou nesse mesmo prazo, encaminhar o recurso à Diretoria da ANTAQ devidamente instruído.

2. INSTRUÇÃO PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSO

Processo nº:	50300.000021/2014-22
Tipo(s) de procedimento(s):	Finalístico: Exploração de Áreas e Instalações Portuárias
Interessado(s):	- Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da ANTAQ - CPLA - ÓRGÃO GESTOR DE MÃO-DE-OBRA DO TRABALHO PORTUÁRIO AVULSO DO PORTO ORGANIZADO DE MACEIÓ
Parte(s):	- Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da ANTAQ - CPLA - ÓRGÃO GESTOR DE MÃO-DE-OBRA DO TRABALHO PORTUÁRIO AVULSO DO PORTO ORGANIZADO DE MACEIÓ
Identificação do(s) Recorrente(s):	ÓRGÃO GESTOR DE MÃO-DE-OBRA DO TRABALHO PORTUÁRIO AVULSO DO PORTO ORGANIZADO DE MACEIÓ
Espécie Recursal:	Recurso Administrativo em procedimento de licitação (item 24.1 - Edital MAC15)
Peça(s) Recursal(ais):	Documento SEI nº 2156709
Identificação do(s) Documento(s) Recorrido(s):	Anulação do Leilão nº 10/2023- ANTAQ-MAC15 - descumprimento ao art. 11 da Resolução Normativa de nº 07 – 2016 (convocação de consulta e audiência públicas)
Item/Itens recorrido(s):	Anulação do Leilão nº 10/2023- ANTAQ-MAC15 - descumprimento ao art. 11 da Resolução Normativa

Processo nº:	50300.000021/2014-22
	de nº 07 – 2016 (convocação de consulta e audiência públicas)
Identificação do(s) Procurador(es):	GIULIANO LEITE COSTA ABDON ALMEIDA MOREIRA
Procuração(ões):	Documento SEI nº 2156709 (p. 11)*

*Não foi anexada comprovação dos plenos poderes do outorgante, sr. Giuliano Leite Costa, Diretor do OGMO/AL, para emitir procuração ao outorgado, sr. Abdon Almeida Moreira.

2.1. **Da tempestividade:**

2.1.1. A Recorrente protocolou seu Recurso Administrativo no dia **06 de fevereiro de 2024**, conforme registro do Sistema de Controle de Leilões e Audiências - SCLA.

2.1.2. Como consta da Seção VII - Do Cronograma dos Eventos do Edital, a abertura de prazo para a interposição de recursos se daria a partir do dia 15/01/2024. Contudo, por força do Comunicado Relevante 45 (SEI nº 2124148), o prazo foi prorrogado para 30/01/2024, de forma que a petição da Recorrente foi protocolada dentro do prazo previsto pelo item 24.2 do Edital, que previu:

24.2. Os recursos deverão ser apresentados por meio eletrônico, no sítio eletrônico da ANTAQ em área própria para o Leilão, no prazo de **5 (cinco) dias úteis**, contados da publicação da decisão que julgar a habilitação, devendo ser dirigidos à Diretoria da ANTAQ, por meio da CPLA.

2.2. **Da legitimidade para recorrer:**

2.2.1. Segundo item 24.1 do Edital:

24.1. Após o término da fase de habilitação, haverá a fase recursal única, em que as **Proponentes que participarem do Leilão** poderão recorrer de todas as decisões da CPLA.

2.2.2. De se ressaltar que o **ÓRGÃO GESTOR DE MÃO-DE-OBRA DO TRABALHO PORTUÁRIO AVULSO DO PORTO ORGANIZADO DE MACEIÓ não é proponente** no Leilão nº 10/2023 - ANTAQ - MAC15.

2.2.3. Para o caso do projeto MAC15, conforme cronograma disponibilizado no edital e no sítio da ANTAQ, a fase própria para se questionar a anulação e propor a impugnação do instrumento ocorreu no dia 28/11/2023, sendo essa prerrogativa não restrita aos proponentes.

2.2.4. A título de exemplo, durante a fase de impugnação, esta CPLA deu conhecimento a um pedido de impugnação (SEI 2102515), que, por sua vez, acabou tendo o seu provimento negado. O OGMO-Maceió, ora peticionante, não apresentou quaisquer questionamentos nesta fase.

2.2.5. Entretanto, em sede do presente recurso, o OGMO apresentou tese baseada em interpretação mais ampla da cláusula editalícia, argumentando que é pessoa diretamente interessada no trâmite do Leilão nº 10/2023- ANTAQ, visto que, por expressa disposição legal, as atribuições do Recorrente serão diretamente afetadas pelo resultado do leilão.

2.2.6. Ademais, argumentou que a matéria do recurso demonstraria a existência de vícios insanáveis, de modo que ANTAQ deveria anular o Leilão nº 10/2023-ANTAQ nos termos do art. 53 da Lei 9.784/99.

2.2.7. Contudo, apesar de o Edital ser cristalino na necessidade de a recorrente ter sido proponente, esta CPLA, munida do espírito de cautela, remeteu o processo à Procuradoria Federal junto à ANTAQ - PFA (Despacho CPLA - SEI nº 2157592), para que fosse emitido parecer jurídico acerca da admissibilidade do recurso apresentado.

2.2.8. Em resposta, materializada na Nota Jurídica n. 00015/2024/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI nº 2159365) e referendada pelo Despacho n. 00144/2024/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI nº 2159367), a PFA opinou pela ilegitimidade do Órgão Gestor de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso do Porto Organizado de Maceió (OGMO/AL) para interposição de recurso, "razão que nos leva a recomendar o seu não conhecimento".

2.2.9. Para tal ponto de vista, a PFA entendeu, em linha com a posição desta CPLA, que é a impugnação ao edital o instrumento legal apto a questionar as regras postas, aberto a todo e qualquer cidadão manifestar sua objeção às regras editalícias. Vejamos senão o que prevê o art. 41, § 1º da Lei nº 8.666/93, norma que rege o presente Leilão:

"Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º **Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade** na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

§ 3º A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente." (grifamos)

2.2.10. Ou seja, ao não impugnar no prazo correto, o Recorrente teve precluído seu direito à impugnação. Nesse sentido, observou a PFA que "o edital encontra-se em consonância com o disposto na Lei nº 8.666/93, ao tempo em que: (i) não restringe o legitimado para a apresentação de impugnação ao edital, nos termos do art. 41, § 1º; e (ii) circunscreve a legitimidade para interposição de recurso aos proponentes, em atenção ao art. 38, inciso VIII."

3. **DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE**

3.1. Se dão da seguinte forma os argumentos da Recorrente, em suma:

a) Argumenta a Recorrente que os valores dos estudos deveriam ter sido atualizados até a data da nota técnica da CPLA que encaminhou os autos para a relatoria com vistas à abertura da licitação. Efetuando a atualização monetária dos valores contidos na minuta do Contrato de Arrendamento para a data da Nota Técnica nº 35/2023/CPLA, obtém-se o valor de contrato de R\$ 344.354.295,83, valor esse superior ao valor de R\$ 330.000.000,00;

b) Ademais, o valor do projeto para fins de obrigatoriedade de consulta e audiência pública deveria também considerar também o prazo de prorrogação, uma vez que o prazo contratual de 5 (cinco) anos foi ajustado nas minutas de edital e contrato de forma a possibilitarem a prorrogação até o limite máximo de 10 (dez) anos, podendo o valor chegar ao dobro, ou seja, R\$ 636.295.000,00;

c) Ainda, a Recorrente lembra que recentemente esta ANTAQ suspendeu leilão em situação supostamente idêntica à ora analisada, determinando, ainda, "a realização de consulta e audiências públicas, visando a obtenção de subsídios para aprimoramento dos documentos técnicos e jurídicos relativos à realização de certame licitatório denominado VDC04".

4. DOS PEDIDOS DA RECORRENTE

4.1. Diante do exposto, a Recorrente requereu:

IV. DOS REQUERIMENTOS FINAIS

Ante todo o exposto, vem o Órgão Gestor de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso do Porto Organizado de Maceió (OGMO/AL) pugnar pelo PROVIMENTO DO PRESENTE RECURSO ADMINISTRATIVO, tendo como resultado a anulação do Leilão nº 10/2023- ANTAQ-MAC15, diante dos vícios de ordem pública acima expostos, os quais retratam violações diretas e literais à legislação e resoluções normativas vigentes, e consequentes afrontas a princípios basilares do direito administrativo-constitucional.

5. DA ANÁLISE TÉCNICA DO RECURSO

5.1. Ainda que esta CPLA, alinhada ao parecer jurídico da PFA, opine pelo não conhecimento ao recurso, passa-se pois à análise dos argumentos trazidos pela Recorrente.

5.2. Quanto ao **item "a"**, o Ato Justificatório NT Nº 21/2023/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP (SEI 1939586), última versão do documento que resume a modelagem para o projeto MAC15, e que serviu de base para a confecção da minuta contratual aqui sob escrutínio, especificou, no subitem 3.6., que o "estudo **MAC15** foi elaborado com a data-base fevereiro de 2022, devendo haver atualização do valor de remuneração mensal fixo, com base no índice IPCA, quando da celebração do Contrato de Arrendamento".

5.3. A citada data-base fevereiro de 2022 foi devidamente internalizada tanto na minuta de Edital quanto de Contrato do projeto MAC15.

5.4. Não é novidade que os processos licitatórios portuários são fatos complexos cuja dinâmica implica várias fases e participação de diversos órgãos. Não é por menos que, para que sejam mantidos atualizados os parâmetros previstos nos estudos, seja estabelecida uma data-base.

5.5. Contudo, não seria razoável que, a cada novo ato dentro do processo licitatório, houvesse a necessidade de nova atualização de todos os valores dos estudos. Caso assim o fosse, um processo já complexo se tornaria ainda mais intrincado, a ponto de se tornar ineficiente e por que não inviável.

5.6. É justamente por isso que, de modo geral, as atualizações monetárias dos valores encontrados nos estudos estão previstos para o momento de assinatura do contrato. É o que prevê o subitem 9.3 da minuta contratual:

9.3 Os valores monetários indicados neste Contrato serão reajustados anualmente, a partir da data de assinatura do Contrato, pela variação do IPCA, referenciado a fevereiro de 2022, devendo ocorrer o primeiro reajuste na assinatura do Contrato, (...)

5.7. Há, contudo, algumas exceções, as quais estão devidamente previstas nos documentos do leilão. É o caso, por exemplo, do Valor da Outorga e da Garantia de Proposta, que terão como data-base a Data para Recebimento dos Volumes, conforme subitem 17.4 da minuta do Edital:

17.4. As propostas pelo Arrendamento deverão ser incondicionais, irretiráveis e irrevogáveis, e deverão considerar que todos os valores indicados neste Edital estão referenciados a fevereiro de 2022, com exceção do Valor da Outorga e da Garantia de Proposta que terá como data-base a Data para Recebimento dos Volumes.

5.8. Ainda, não seria de todo razoável considerar a data-base dos estudos fixada em fevereiro de 2022 como desatualizada diante do término da instrução técnica e publicação do edital, que se deu no segundo semestre de 2023.

5.9. Quanto ao **item "b"**, trata-se de uma compreensão equivocada por parte da petionante no que se refere à metodologia de cálculo da receita bruta global máxima em Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA simplificados. É o Decreto nº 8.033, de 2013, art. 6º, que prevê os casos para os quais a realização de estudos se dará de forma simplificada. É precisamente este o caso do projeto MAC15, conforme destacou a Seção "A" do EVTEA (Estudo MAC15 - Seção A - Apresentação rev03 - SEI nº 2055629). Foi senão atendendo ao art. 6º do Decreto nº 8.033, de 2013, bem como à Resolução 85-ANTAQ, de 2022, que dispõe acerca dos procedimentos para elaboração da versão simplificada dos estudos prévios mencionados, que resultou no valor de receita operacional bruta (ROB) no total de R\$ 318.147.500,00 para o presente contrato de arrendamento de 05 (cinco) anos.

5.10. Este valor de ROB baseia-se precisamente no prazo contratual conforme previsto no subitem 3.1 da minuta contratual aprovada para o presente leilão:

3.1 O Prazo de Arrendamento será de **5 (cinco) Anos contados da Data de Assunção**, nos termos e condições previstos neste Contrato.

5.11. Nesse sentido, a possibilidade de prorrogação contratual é mera expectativa de direito, como bem afirma a subitem 3.6 da minuta contratual:

3.6 A Arrendatária reconhece expressamente que a Prorrogação do Contrato é uma faculdade do Poder Concedente, cuja decisão se dará em função do interesse público, não cabendo qualquer direito subjetivo à Prorrogação.

5.12. Ou seja, em não sendo a prorrogação contratual um direito subjetivo e garantido automaticamente à arrendatária, não há que se falar em cálculo de receita bruta global máxima em estudo simplificado levando em conta um prazo contratual cujo gozo é mera

expectativa de direito. Não deve, portanto, prosperar o argumento da peticionante.

5.13. Quanto ao **item "c"**, não há que se falar em situação análoga ao do Leilão nº 09/2023-ANTAQ - VDC04. Isso porque, no caso do VDC04, a tabela que baseou o cálculo receita bruta operacional, conforme Estudo VDC04 - Seção D - Financeiro rev03 (SEI nº 2055755) - p. 03, tinha como data-base agosto de 2019.

5.14. Já no caso do projeto MAC15, conforme tabela constante do Estudo MAC15 - Seção D - Financeiro - rev02 (SEI nº 1939580), a qual reproduzo abaixo, especifica que os valores foram atualizados para fevereiro de 2022:

Fonte	Data Base	Valor Original (R\$/t)	Valor Atualizado (R\$/t) ^[1]
EVTEA – Itaqui	Dez./16	R\$ 42,00	R\$ 54,82
EVTEA – Santos (fertilizantes)	Fev./14	R\$ 52,14	R\$ 84,47
EVTEA – Santos (sal)	Fev./14	R\$ 35,91	R\$ 58,18
EVTEA – Paranaguá	Jun./15	R\$ 34,66	R\$ 50,37
BNDES – Porto de Paranaguá	Jun./11	R\$ 28,00	R\$ 52,50
EVTE Santarém (armazenagem)	Mai./12	R\$ 30,00	R\$ 53,77
EVTE Aratu I	Out./12	R\$ 44,55	R\$ 78,39
EVTE Aratu II	Jun./12	R\$ 44,00	R\$ 78,58
EVTE Recife (barrilha)	Jun./11	R\$ 31,00	R\$ 58,13
MÉDIA GERAL			R\$ 63,25
Notas:			
[1] Atualização monetária até 02/2022 pelo IPCA			
[2] Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro - Volume II, BNDES (2011). Valores incluem "operação portuária" e "trâmites" para exportação no porto.			

Fonte: EVTEA MAC15 - Seção D - Financeiro (SEI 1939580)

5.15. Ou seja, estamos diante de duas realidades bastante distintas. No caso de projeto VDC04, a data-base agosto de 2019 estava de fato bastante desatualizada em comparação com a data do leilão, ocorrido em dez/2023, perfazendo aproximadamente 04 anos. Ainda, no caso do VDC04, foi constatado que os estudos trouxeram duas datas-bases distintas (ago/2019 e jan/2020), o que teria o potencial de trazer mais problemas ao certame.

5.16. Já no presente caso, do projeto MAC15, como demonstrado na tabela acima, os valores foram devidamente atualizados para uma data-base padrão para todos os demais itens do estudo, servindo de parâmetro para o cálculo do ROB em R\$ 318.147.500,00, isto é, abaixo dos R\$ 330.000.000,00. Ainda mais, não é como se estivéssemos diante de horizonte de tempo que justifique uma atualização monetária, afinal se trata de data-base fevereiro de 2022.

6. DAS CONTRARRAZÕES

6.1. Nos termos do subitem 24.2.e do Edital, que prevê os institutos das contrarrazões, a empresa INTERMARÍTIMA PORTOS E LOGÍSTICA S.A., empresa classificada em primeiro lugar no presente certame (Divulgação de Decisão CPLA - SEI nº 2114707), apresentou suas contrarrazões por meio da petição SEI 2166583.

6.2. O prazo para a apresentação das contrarrazões foi iniciado ao dia 08 de fevereiro de 2024, a partir da publicação do Comunicado Relevante 1 (SEI nº 2156688).

6.3. Conforme Recibo Eletrônico de Protocolo CPLA (SEI nº 2163519), a citada petição foi apresentada ao dia 16/02/2024, isto é, tempestivamente, em se tendo em conta o prazo de 05 dias úteis para o seu termo.

6.4. Ainda que esta CPLA entenda que o recurso não deva ser admitido, e levanto em conta que as contrarrazões intimamente ligadas aos argumentos constantes do recurso, esta CPLA irá listar, resumidamente, os argumentos trazidos por INTERMARÍTIMA em sede de contrarrazões.

6.5. DA ILEGITIMIDADE DO OGMO/AL PARA PROPOSITURA DE RECURSO ADMINISTRATIVO:

6.6. Em linha com a argumentação esboçada pela CPLA e pela PFA, INTERMARÍTIMA afirma que não tendo o OGMO/AL participado do Leilão nº 10/2023-ANTAQ na qualidade de Proponente, não seria legitimado para interpor recurso administrativo contra decisão da CPLA. Assim, a admissão de recurso administrativo por não licitante constituiria afronta direta a previsão expressa do Edital e ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

6.7. DA LEGALIDADE E REGULARIDADE DO LEILÃO Nº 10-2023-ANTAQ:

6.8. Quanto à alegação de que a receita bruta global do contrato da área MAC15 deveria ser estimada considerando período de 10 (dez) anos em razão de a minuta de contrato prever a possibilidade de prorrogação, deve-se destacar justamente que trata-se de uma possibilidade e não de um direito da arrendatária.

6.9. No concernente à suposta necessidade de atualização do valor que consta no EVTEA para a data da Nota Técnica nº 35/2023/CPLA, INTERMARÍTIMA afirma que a Sessão Pública do Leilão ocorreu em dezembro de 2023, isto é, menos de dois anos após a realização dos estudos, sendo este prazo absolutamente razoável. Nesse sentido, seria de todo improvável a conclusão dos procedimentos necessários à desestatização de empreendimentos de infraestrutura em prazo inferior. Não é em sentido diverso que a recente Portaria-AudPortoFerrovia nº 1, de 9 de fevereiro de 2024 - que dispõe sobre os procedimentos internos para análise de processos de desestatização e acompanhamento de arrendamentos ou concessões portuárias - teria concluído, onde consta expressamente que planilhas de avaliação econômico-financeira de empreendimentos objeto de desestatização com data-base inferior a dois anos são consideradas recentes.

6.10. Ainda, no que tange à suposta equiparação entre os casos do Leilão nº 10/2023-MAC15 e o Leilão nº 09/2023-VDC04, INTERMARÍTIMA afirma que não podem ser comparados, haja vista que neste último a suspensão deveu-se a discrepância entre as datases de diferentes valores considerados no EVTEA do projeto, situação que não ocorre no EVTEA do MAC15.

6.11. **DO DANO REVERSO:**

6.12. Por fim, INTERMARÍTIMA alega que a anulação do Leilão traria prejuízos ao interesse público, ao Porto de Maceió e a seus usuários, ao acarretar:

- a) O desperdício dos recursos públicos – humanos e financeiros – empreendidos na realização do Leilão nº 10/2023;
- b) A perda do valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) pagos à B3 a título de remuneração pela realização do Leilão;
- c) O não pagamento do valor de outorga oferecido pela Proponente vencedora;
- d) A não arrecadação de cerca de R\$ 20 milhões pela Autoridade Portuária a título de arrendamento fixo;
- e) A não realização de investimentos estimados em mais de R\$ 7 milhões na área MAC15;
- f) O incremento da insegurança jurídica.

6.13. Em suma, ante o exposto, INTERMARÍTIMA requer:

- (i) O não conhecimento do recurso administrativo interposto ante a ilegitimidade do OGMO/AL para recorrer de decisões da CPLA; e
- (ii) Subsidiariamente, a integral rejeição do pedido de anulação do Leilão nº 10/2023— ANTAQ-MAC15 ante a insubsistência dos argumentos aventados pelo recorrente.

7. **DA DECISÃO**

7.1. Pelas razões e fundamentos expostos, esta Comissão Permanente de Licitação de Concessões e Arrendamentos Portuários da ANTAQ- CPLA opina **por NÃO CONHECER o recurso apresentado**, uma vez que a Recorrente não tem legitimidade para oferecer recurso no presente Leilão.

7.2. Por fim, submeto o processo à Diretora Relatora para deliberação.

YGOR DI PAULA JULLIANO SILVA DA COSTA

Presidente da CPLA



Documento assinado eletronicamente por **Ygor Di Paula Julliano Silva da Costa, Presidente da CPLA**, em 01/03/2024, às 14:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **2166622** e o código CRC **C6031465**.