



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DE ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS DA ANTAQ - CPLA
DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PROCESSO: 50300.009419/2020-72
REFERÊNCIA: Leilão nº 09/2021-ANTAQ
OBJETO: Arrendamento da área denominada TERSAB, destinada à movimentação e armazenagem de granéis minerais, especialmente sal marinho, localizada no Complexo Portuário de Areia Branca - Rio Grande do Norte.
IMPUGNANTE: Hidrovias do Brasil - Vila do Conde S.A. - CNPJ 13.574.672/0001-52

DA INTRODUÇÃO

1. Trata-se de impugnação ao Edital nº 09/2021-ANTAQ, cujo objetivo é o arrendamento da área denominada TERSAB, destinada à movimentação e armazenagem de granéis minerais, especialmente sal marinho, localizada no Complexo Portuário de Areia Branca - Rio Grande do Norte.

DAS PRELIMINARES

2. O pedido foi apresentado pela empresa Hidrovias do Brasil - Vila do Conde S.A., doravante denominarei simplesmente Hidrovias, conforme previsão constante na Seção VI - Da Impugnação ao Edital do instrumento convocatório.

DAS ALEGAÇÕES E PEDIDOS DA IMPUGNANTE

3. A petionária insurge-se contra o edital alegando que contém vícios insanáveis e incompatíveis com a disciplina prevista na legislação aplicável, impossibilitando o prosseguimento do Leilão nos termos inicialmente concebidos.

4. Declara, ainda, a petionária, que, uma vez que o Edital em questão viola os pressupostos inerentes à legislação aplicável aos procedimentos licitatórios, é imperativa, portanto, a anulação do Leilão, em homenagem aos princípios cogentes na atuação da Administração Pública, tais como a legalidade e busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

5. Transcrevem-se, a seguir, **trechos dos argumentos da impugnante**, com o fito de esboçar em breve síntese as razões da ora impugnante:

a) *"... a Impugnante identificou inconsistências em relação a dados, premissas e investimentos fundamentais para que as empresas interessadas em participar do Leilão possam avaliar riscos e estabelecer uma proposta competitiva, que considere as especificidades do caso concreto, bem como aferir a viabilidade do Terminal. Ainda, ao se avaliar as informações disponibilizadas, a Impugnante identificou que as inconsistências não se limitam à falta de clareza ou completude, mas também aos valores do arrendamento e os impactos na viabilidade";*

b) *"... a Impugnante, após analisar toda a documentação disponibilizada pela ANTAQ e as premissas adotadas para a elaboração do projeto, identificou uma série de inconsistências que demonstram que o valor presente líquido - VPL positivo de R\$ 72.990.000,00 não se sustentaria, em razão do subdimensionamento e da ausência de*

consideração de aspectos fundamentais para a implementação dos parâmetros do arrendamento alocados à futura arrendatária";

c) "... conforme estudo técnico elaborado pela empresa Promon Engenharia o resultado real do VPL seria **negativo** em função da identificação de inconsistências no CAPEX do projeto, que como consequência, alteram também as despesas de depreciação e amortização, implicando alteração na relação lucro prejuízo desalavancado (após impostos). É dizer que os valores de investimentos apresentado se mostram díspares daquele para o atendimento dos Parâmetros do Arrendamento, quando aplicados as normas técnicas no contexto de atendimento das exigências operacionais do TERSAB"

d) "... a data base do EVTEA, também, acaba por impactar a viabilidade do TERSAB. Em termos de CAPEX os valores do edital são de novembro de 2019 e não foram atualizados com os índices econômicos aplicáveis INCC, INPC, IPGM, AÇO.

e) "... alega a impugnante haver uma diferença superior em aproximadamente R\$ 190 milhões de diferença no CAPEX ou de R\$120,58";

f) "... inconsistências no OPEX como prontidão para respostas a emergências, Resolução CONAMA 398/08 (custo de R\$1.796.400/ano) e prontidão a atendimento fauna - Plano de Proteção a Fauna PPAF (custo de R\$1.548.389,09/ano), que não foram previstos nos custos da operação;

g) "... custo variáveis de utilidades: valor de R\$1,58/tonelada referente à utilização de energia elétrica, água, combustível e lubrificantes nas operações no terminal não acompanha base de cálculo e/ou valores de referência".

h) O TERSAB deixou de:

I - apresentar informações sobre ativos que serão transferidos, notadamente em relação à estrutura submersa, que será objeto de reestruturação da futura arrendatária o que, naturalmente, inviabiliza a adequada precificação dos investimentos e do risco;

II - valorar adequadamente determinados investimentos, haja vista a relevante dissonância entre o valor apresentado no estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental - EVTEA e no Estudo Técnico apresentado pela Impugnante; e

III - considerar diversos investimentos essenciais para a operação do TERSAB o que, assim, impacta a própria viabilidade do Terminal para fins do Leilão.

6. Insta esclarecer que a impugnante durante o período de 24/09/2021 a 07/10/2021 poderia solicitar junto à Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da ANTAQ (CPLA) esclarecimentos acerca do edital de Leilão nº 09/2021 - ANTAQ, sendo que nessa ocasião preferiu permanecer silente e optou por não tentar elucidar suas preocupações e incertezas quanto ao presente processo licitatório. Nessa toada, foi publicado no Diário Oficial da União o Comunicado Relevante nº 20/2021 (SEI nº 1449976), de 11 de outubro de 2021, pelo qual a CPLA comunicou que **não foram recebidos pedidos de esclarecimento ao Edital**. Portanto, a Hidrovias preferiu permanecer no anonimato ao invés de tentar esclarecer suas dúvidas que apresenta nesta impugnação.

7. De plano, mister se faz lembrar, desde já, a aprovação pelo Tribunal de Contas da União (TCU) do presente processo licitatório por meio Acórdão nº 675/2021 - TCU - Plenário (SEI nº 1387234). A corte de contas entende estar as minutas do contrato e edital de licitação, assim como também o estudo de viabilidade técnico e econômico-financeira adequados ao ordenamento jurídico vigente e não se identificou inconsistências que obste o regular prosseguimento do processo concessionário do terminal portuário TERSAB.

8. Doutro modo, a impugnante confunde os institutos de esclarecimento e impugnação. Ao tempo de pedido de esclarecimento realizado não apresentou a Hidrovias dúvidas sobre o texto editalício. Contudo, os pedidos de esclarecimentos ao instrumento convocatório podem ser entendidos como os atos pelos quais os interessados solicitam que lhes sejam esclarecidas dúvidas relativas às disposições do edital. Sobre o tema, Marçal Justen Filho esclarece que:

"O ato convocatório deverá conter todas as informações relevantes e pertinentes à licitação. Nenhuma decisão poderá inovar o conteúdo do ato convocatório. Se existir informação relevante para a elaboração das propostas ou participação dos interessados e se isso não constar do ato convocatório, haverá vício invencível. **Apesar disso, os interessados poderão sentir necessidade de outras informações complementares. Por isso, a unidade administrativa deverá dispor-se a prestar esclarecimentos e informações.**"

9. Sobre a modelagem, que é o cerne da petição ora posta, lembro que, conforme a Seção A - Apresentação (SEI nº 1046985), *"os estudos de viabilidade de arrendamentos portuários objetivam a avaliação de empreendimentos e servem de base para abertura de procedimentos licitatórios. Em linhas gerais, **busca-se identificar a estimativa inicial de valores remuneratórios para a exploração do ativo para abertura de licitação, considerando-se, para tanto, variáveis de ordem jurídica, técnica, operacional, econômica, financeira, contábil, tributária e ambiental**"*.
10. A metodologia de avaliação para precificar os arrendamentos portuários é a do Fluxo de Caixa Descontado (FCD), segundo a qual os fluxos operacionais são projetados para determinado horizonte de tempo, apurando-se dessa estrutura de receitas e despesas a riqueza líquida expressa em moeda atual (presente), por meio da aplicação de taxa de desconto denominada "custo médio ponderado de capital", do inglês *Weighted Average Capital Cost - WACC*.
11. Seguindo essa dicção, o estudo foi estruturado em seções, para melhor esclarecer, elucidar e tornar mais transparentes as premissas adotadas ao caso: i) Seção A - Apresentação; ii) Seção B - Estudos de Mercado; iii) Seção C - Engenharia; iv) Seção D - Operacional; v) Seção E - Financeiro; e vi) Seção F - Ambiental.
12. Ora, a avaliação da viabilidade é baseada em uma multiplicidade de variáveis, de onde se obtém projeções de comportamento do empreendimento frente ao mercado, de acordo com os dados e informações disponíveis pelo Poder Público, naquele momento. É exatamente sob esse prisma que se deita a problemática levantada pela impugnante, qual seja o seu ponto de vista acerca do presente estudo.
13. Convém ressaltar, então, que os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA de áreas portuárias possuem **nível de detalhamento conceitual**, servindo como **indicativo** para a exploração futura da área.
14. As exigências contratuais nos contratos portuários são pautadas em performance, exigindo-se, de acordo com a caracterização do projeto, métricas de desempenho em termos de produtividade operacional e disponibilidade de capacidade.
15. Dessa forma, o projeto que será efetivamente implantado após a licitação, é definido pelo licitante vencedor, aprovado preliminarmente pelo Poder Concedente por meio do Plano Básico de Implantação - PBI, e, posteriormente, deve conter aprovação da Autoridade Portuária previamente a execução das obras.
16. Partindo dessa premissa, o objetivo do estudo de viabilidade é definir, a partir de uma **solução de engenharia conceitual**, os valores, prazos e demais parâmetros referentes ao empreendimento, necessários para subsidiar o procedimento licitatório, com vistas a propiciar remuneração adequada à Autoridade Portuária, bem como permitir retorno adequado aos possíveis investidores.
17. Sobre isso, é possibilitado a quaisquer interessados a avaliação e validação dos ativos existentes, podendo fazer visitas técnicas, nos termos da Seção V - Das Visitas Técnicas do Edital de Licitação, e realizar inspeções, estudos e observações mais criteriosos para obtenção de informações suplementares ao licitante. Ainda, necessário se faz ao participante do Leilão a apresentação de documentos de habilitação - modelos 15 e 16 pelo qual atestam a visita técnica ou o pleno conhecimento da área, infraestrutura e instalações públicas em que serão desenvolvidas as atividades. Portanto, não pode o licitante alegar desconhecimento dos ativos disponíveis nem seu estado de conservação em virtude de sua omissão.
18. Assim sendo, cabe a cada interessado analisar a viabilidade do empreendimento sob o seu prisma, sua cadeia de valores, seus interesses comerciais, a fim de poder realizar a melhor valoração,

aquela atenda aos seus interesses.

19. Veja, dadas as inúmeras nuances que compreendem o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA, não é demasiado afirmar que haverá um resultado diferente para cada análise de viabilidade realizada, por cada interessado. Isso é total e completamente compreensível, além de saudável ao processo competitivo.

20. É indubitável que o EVTEA produzido pelo Poder Público alcança de forma diferente *players* diferentes, isso é o princípio da isonomia material em seu mais puro sentido.

21. Pois bem, com esse espírito, a Agência vem trabalhando desde o ano de 2015 com dezenas de projetos portuários, que fomentaram investimentos em infraestrutura e cuja concorrência gerou valores de outorgas médios superiores a R\$ 70 mi.

22. Sobre o assunto, resgato a concorrência do Leilão 01/2019, que tratou de arrendamento de área e infraestrutura pública para a movimentação e armazenagem de granéis sólidos minerais, especialmente fertilizantes e sais, localizada dentro do Porto Organizado de Santos, no Estado de São Paulo, denominada STS20.

23. A modelagem, que seguiu a mesma metodologia ora atacada, definiu parâmetros que puderam ser analisados pelas interessadas, cujo resultado foi uma acirrada concorrência que fez a Hidrovias do Brasil – Holding Norte S.A sagrar-se vencedora com a proposta de R\$ 112,5 mi ^[1]. O valor de outorga mínimo era de R\$ 1,00, conforme o item 17.3 do edital ^[2].

Área	Ordem de Classificação	Empresa	Valor
STS20	1ª (vencedora)	Hidrovias do Brasil – Holding Norte S.A.	112.500.000,00
STS20	2ª	Consórcio TRH	112.000.000,00
STS20	3ª	Aba Infra Estrutura e Logística S.A.	80.000.000,00

24. Finalmente, a petição impugnatória apregoa inconsistências em relação a dados, premissas e investimentos fundamentais. É de se estranhar tal declaração neste momento em função da possibilidade incontestada de se haver oportunizado **fase de esclarecimentos** em relação ao presente Leilão. O momento para questionamentos em relação aos estudos referenciais se deu naquela fase da audiência pública, e não no contexto da impugnação.

25. Nesse diapasão, não se apresentando pedido tempestivo de esclarecimentos ao edital e sim pedido de impugnação, **sem contudo demonstrar apontamento de qualquer vício**, somente resta, desta forma, informar que a solicitação de impugnação apresentada não merece prosperar.

DA DECISÃO

26. Antes da decisão, informo que foi juntado pela Comissão o documento "Impugnação Hidrovias do Brasil - Vila do Conde S.A - TERSAB - pública (1460863)" com o inteiro teor da impugnação, mas sem parte da documentação anexo (doc 1), a exemplo de documento de identificação de representantes da empresa impugnante e afins, em observância à Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD. O documento "Impugnação Hidrovias do Brasil - Vila do Conde S.A - TERSAB - Restrito (SEI nº 1458235)" deverá ser mantido bloqueado pelo mesmo fundamento já exposto.

27. Finalmente, pelas razões e fundamentos expostos, esta Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da Antaq - CPLA decide por CONHECER do pedido de impugnação para, no mérito, NEGAR-lhe provimento, mantendo-se o Edital de Licitação e todo o cronograma do certame.

[1] http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%2038/SEI_ANTAQ%20-%200834297%20-%20Divulga%C3%A7%C3%A3o%20de%20Decis%C3%A3o%20vencedora%20STS20.pdf

[2] http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%2038/20190410_Minuta_de_Edital_definitiva___STS20.pdf

RENILDO BARROS

Presidente da CPLA - Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Renildo Barros da Silva Junior, Presidente da CPLA**, em 01/11/2021, às 15:36, 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 **1458242** e o código CRC **5016EE6C**.

Referência: Processo nº 50300.009419/2020-72

SEI nº 1458242