



Empresa de Planejamento e Logística S.A.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA

Parecer de Mérito nº 1/2020/COLIC-EPL/GELIC-EPL/DGE-EPL

Brasília, 17 de junho de 2020.

Processo: 50840.000228/2020-38

ASSUNTO	JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO RCE Nº 01/2020
OBJETO	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NECESSÁRIOS À REALIZAÇÃO DE ESTUDOS PARA SUBSIDIAR A EPL NA DESESTATIZAÇÃO DO PORTO ORGANIZADO DE ITAJAÍ ("PORTO"), LOCALIZADO NO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ, NO ESTADO DE SANTA CATARINA, CONFORME CONDIÇÕES E ESPECIFICAÇÕES CONSTANTES NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS.
IMPUGNANTE	DTA ENGENHARIA LTDA. INSCRITA NO CNPJ/MF SOB O Nº 02.385.674/0001-87
IMPUGNADO	EDITAL RCE Nº 01/2020 (2507048) - PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO (CEL) Nº 01/2020
REFERÊNCIA	IMPUGNAÇÃO - EDITAL RCE 01/2020 (2532522); DESPACHO 60 (2532722); NOTA TÉCNICA 2 (2534639); DESPACHO 8 (2534805); DESPACHO 16 (2535205).

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Trata-se de impugnação interposta tempestivamente pela DTA ENGENHARIA LTDA, inscrita sob o CNPJ/MF nº 02.385.674/0001-87, com sede na Rua Jerônimo da Veiga, nº 45, 16º andar – Itaim Bibi – São Paulo – SP, CEP: 04536-000, por sua advogada, com fundamento no art. 87, § 1º, a Lei nº 13.303, aos termos do Edital RCE nº 01/2020, conforme síntese destacadas nos itens 3 e 4, do presente Parecer.

1.2. Em cumprimento às formalidades legais, registra-se que foi dado publicidade da IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA no site da EPL, bem como no portal de compras públicas do Governo Federal, no seguintes endereços: www.comprasgovernamentais.gov.br (**CONSULTAS > RDC > EM ANDAMENTO > CÓD. UASG "395001"**) e <https://www.epl.gov.br/rce-eletronico-n-01-2020>.

2. DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

2.1. Em sede de admissibilidade, constam preenchidos os pressupostos de tempestividade, legitimidade, interesse e fundamentação, conforme petição da Impugnante acostada ao procedimento licitatório do Edital RCE nº 01/2020.

3. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

3.1. Alega a impugnante que a motivação do ato decorre do fato de que as exigências de habilitação se mostram excessivamente restritivas, comprometendo a competitividade do certame, que se resume em:

" (...)

3. DOS VÍCIOS EDITALÍCIOS

3.1. Da validade do atestado de capacidade técnica - Item 8.7.1.1.a.iii, do Edital;

3.2. Da vedação ao somatório de atestados - Item 8.7.1.2, do Edital;

3.3. Da capacitação técnica da empresa e da capacitação técnica do profissional - Item 8.7.1.4.1, do Edital;

(...)"

4. DO PEDIDO DA IMPUGNANTE

4.1. Requer a impugnante:

- a) Excluir a vedação aos atestados de capacidade técnica que se refiram a serviços prestados antes de 05 de junho de 2013 (item 8.7.1.1.a.iii);
- b) Excluir a vedação ao somatório de atestados de capacidade técnica (item 8.7.1.2);
- c) Excluir a exigência de comprovante de experiência profissional dos requisitos técnico-operacionais (item 8.7.1.4.1).
- d) Reabertura do prazo após o saneamento dos vícios.

5. DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO TÉCNICA

5.1. Por força de Lei, do Regulamento Interno de Licitações da EPL, mormente nos excertos do art. 40 do Regulamento Interno de Licitações da EPL e item 4.9, do Edital RCE nº 01/2020, cabe à Comissão Especial de Licitação, como uma de suas atribuições, a realização de diligências, conforme transcrito abaixo:

" [...]

Art. 40. As respostas aos questionamentos e às impugnações serão elaboradas pelo Pregoeiro na modalidade Pregão, ou pelo Agente/Comissão de Licitação nos demais casos.

Parágrafo único. O Pregoeiro, Comissão de Licitação ou Agente de Licitação poderão solicitar à Equipe Técnica da Área Demandante a elaboração de parecer para que possa fundamentar a resposta à impugnação ou ao questionamento recebido.

...

4.9 – É facultada à CEL ou à autoridade superior, em qualquer fase desta licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou completar a instrução do processo, vedada a apresentação posterior de documentos e/ou informações que alterem a formulação da proposta.

[...]"

5.2. Dessarte, utilizando-se desse dispositivo, por se tratar de apontamentos técnicos, foi encaminhado em 17/06/2020 o Despacho 60 (2532722) para a área técnica demandante solicitando manifestação no tocante aos aspectos técnicos da impugnação apresentada.

5.3. Ato subsequente, foi recebido pela CEL a NOTA TÉCNICA Nº 2/2020/CEPRO1-EPL/GEPRO1-EPL/DPL-EPL (2534639), acompanhada do Despacho 8 (2534805) com os esclarecimentos da COORDENAÇÃO DE ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS 1, da GERÊNCIA DE ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS 1, conforme se transcreve a seguir.

III – Subsídios técnicos

III.1. Requisitos para validade do atestado de capacidade técnica – item 8.7.1.1.a.iii

11. A vedação relativa à exigência de comprovação de atividade com limitação de tempo ou época, prevista nos termos do §5º do art. 30 da Lei 8.666/93, não se aplica a todas as situações, mas somente aos casos em que tais limitações, indevidamente, "inibam a participação na licitação". Marçal Justen Filho defende a possibilidade de se exigir, em determinados casos, que a licitante comprove experiência prévia sobre a qual incida limitações de tempo, época ou local. Essa possibilidade dependerá de cada caso concreto, conforme sustenta o autor, nos seguintes termos:

[...] se o objeto [da licitação] for uma ponte com quinhentos metros de extensão, não é possível que a Administração se satisfaça com a comprovação de que um sujeito já construiu uma "ponte" – eventualmente, com cinco metros de extensão. **Sempre que a dimensão quantitativa, o local, o prazo ou qualquer outro dado for essencial à execução satisfatória da prestação objeto da futura contratação ou retratar algum tipo de dificuldade peculiar, a Administração estará no dever de impor requisito de qualificação técnica operacional fundado nesses dados.** [...] Raciocínio similar se pode apontar relativamente às questões de locais específicos ou prazos máximos.^[1] (grifos nossos)

12. De fato, verifica-se que o entendimento majoritário sobre o assunto é no sentido de que as exigências de atestados dependem de cada situação específica e devem ser justificadas conforme as peculiaridades do objeto. Citam-se, a título de exemplo, os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União: Não caracteriza cerceamento de competitividade a exigência de atestado de realização anterior dos serviços a serem licitados, quando as especificidades do objeto a justificam tal exigência.^[2]

É cabível a exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional mediante atestados, **sendo admitida, inclusive, a possibilidade de exigências de quantitativos mínimos e prazos máximos para essa comprovação, desde que demonstrada a adequação e pertinência de tal exigência em relação ao objeto licitado.**^[3] (grifos nossos)

13. Com base nesse entendimento, a exigência constante no Edital RCE nº 01/2020, de que os atestados de capacidade técnica sejam relativos a serviços prestados a partir de 05/06/2013, se justifica pelo fato de essa data ter marcado a entrada em vigor da Lei nº 12.815/2013, que deu origem ao novo marco regulatório do setor portuário – o qual inclui também o Decreto nº 8.033/2013, resoluções da ANTAQ e portarias do poder concedente.

14. É importante notar que um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA elaborado no ambiente normativo anterior (sob a vigência da Lei nº 8.630/93 ou de normas precedentes) é essencialmente distinto de um estudo de viabilidade elaborado sob a vigência do marco regulatório portuário atual.

15. Isso porque a entrada em vigor da nova Lei dos Portos trouxe importantes inovações que alteraram significativamente a modelagem das concessões e arrendamentos nos portos organizados brasileiros. O novo marco trouxe mudanças relativas às competências institucionais dos entes portuários, aos critérios de julgamento das licitações para arrendamentos e concessões, a aspectos da modelagem econômico-financeira dos empreendimentos, entre outros^[4].

16. Segundo a Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 595/2012 (que deu origem à Lei nº 12.815/2013) o novo marco legal busca implementar uma concepção norteada pela busca da modernização da gestão, ampliação da infraestrutura, atração de investimentos oriundos do setor privado e aumento da movimentação de cargas, com redução dos custos de operação e eliminação de barreiras comerciais. Essas mudanças de concepção trouxeram, como consequência, novos parâmetros para a elaboração de projetos no setor portuário.

17. Ainda de acordo com a exposição de motivos, o novo marco do setor “*dispõe sobre novo regime de exploração dos portos organizados e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários*”. Destaque para a adoção de dois regimes diferentes para exploração de instalações portuárias, “*um associado a uma infraestrutura pública (concessão e arrendamento) e outro a uma infraestrutura privada (autorização)*”; e destaque para a eliminação da distinção entre movimentação de carga própria e carga de terceiros como elemento essencial para a exploração das instalações portuárias autorizadas.
18. Essas mudanças alteraram as demandas de mercado e ofertas de capacidade do setor portuário, bem como alteraram o nível de competitividade do setor e a eficiência das atividades desenvolvidas nos terminais portuários, sobremaneira nas cadeias não verticalizadas, como por exemplo o de perfil de carga conteneurizada. Nesse ponto, frisa-se que a carga conteneurizada é a carga preponderante do Porto de Itajaí (SC) ora em apreço.
19. Ademais, um dos reflexos trazidos pela nova legislação foi a necessidade de regulamentação específica em relação aos critérios para a modelagem econômico-financeira dos projetos. Por exemplo, a Resolução nº 3.220-ANTAQ, de 8 de janeiro de 2014, estabelece que o valor de arrendamento, isto é, a remuneração do contrato de arrendamento, é definida com base no resultado financeiro do empreendimento (Valor Presente Líquido – VPL). Portanto, o valor do arrendamento é considerado variável de saída do modelo financeiro. Complementarmente, a metodologia de avaliação financeira segue os Anexos A e B da Nota Técnica nº 07/2014, os quais definem a estrutura básica das Demonstrações de Resultado do Exercício (DRE) e do Fluxo de Caixa do empreendimento. Já os estudos de viabilidade elaborados sob a vigência dos marcos regulatórios anteriores não estavam necessariamente condicionados à observância de todos os critérios atualmente existentes. Anteriormente, se aceitava, por exemplo, que o valor de arrendamento fosse definido com base no tamanho da área em metros quadrados, e não ao resultado financeiro do empreendimento.
20. Os estudos de viabilidade portuários também passaram por importante evolução no que diz respeito ao aspecto ambiental. Vale observar que a própria denominação inicialmente conferida a esse tipo de estudo era Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTE, não havendo na sigla a letra “A”, referente ao termo “Ambiental”. Nesse sentido, o já revogado Decreto 6.620/2008, em seu art. 18, estabelecia como requisito para a concessão de porto organizado somente “*a viabilidade técnica, operacional e econômica, e seu impacto concorrencial*” sem fazer menção a requisitos ambientais. Também para a ampliação de área arrendada, o referido Decreto previa a comprovação apenas de inviabilidade técnica, operacional e econômica, nos termos do § 1º do art. 27[5]. O EVTE (sem o “A”, de “Ambiental”) continuou sendo o parâmetro para concessões e arrendamentos, como se pode constatar pelas demais resoluções da ANTAQ sobre o assunto. Por exemplo, a Resolução ANTAQ nº 1642, de 10 de março de 2010, dispunha sobre a instituição do chamado “Sistema EVTE” (sistema de informação pelo qual os empreendimentos relativos a arrendamentos portuários deveriam ser submetidos). Também a Resolução ANTAQ nº 2.367, de 31 de janeiro 2012, referia-se ao Sistema EVTE sem levar em conta a questão ambiental, conforme se constata da sua definição (inciso IV do art. 2º). O escopo do EVTE foi, porém, ampliado com a entrada em vigor do novo marco regulatório do setor portuário. O Decreto nº 8.033/2013 deixa claro que os estudos referentes a empreendimentos de concessões e arrendamentos devem contemplar, além das questões técnicas e econômicas, também a questão ambiental. Trata-se, assim, de um EVTEA (com o “A”), conforme pode ser constatado do art. 2º, VI e do art. 6º do Decreto em questão[6]. Nota-se, portanto, que o atual marco normativo do setor passou a adotar expressamente a dimensão ambiental no que diz respeito a realização de empreendimentos para concessões e arrendamentos, o que não era necessariamente contemplado nos estudos de viabilidade anteriores à nova Lei dos Portos[7].
21. A nova Lei dos Portos também trouxe mudanças significativas na forma de elaboração dos instrumentos de planejamento do setor portuário, que servem de subsídio aos EVTEAs. Os referidos instrumentos tiveram suas características redefinidas conforme a Portaria SEP/PR nº 3/2014 (recentemente substituída pela Portaria MINFRA nº 61/2020), que estabeleceu diretrizes para a elaboração e revisão do Plano Nacional de Logística Portuária – PNL, Planos Mestres, Planos de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ e Plano Geral de Outorgas – PGO. Na sua forma mais recente, os instrumentos de planejamento devem fornecer informações mais complexas e detalhadas em comparação às versões mais antigas desses instrumentos, o que é se reflete na elaboração dos estudos de viabilidade.
22. O conjunto de princípios e regras que norteiam a elaboração de estudos portuários a partir do novo marco regulatório foram refletidos na elaboração do *Manual de Procedimentos de Análise de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA de Arrendamentos Portuários* (Resolução nº 5.464-ANTAQ, de 23 de junho de 2017, com sua última revisão aprovada em outubro de 2019, mediante a Resolução nº 7.315-ANTAQ/2019). Em linhas gerais, o Manual versa sobre requisitos para elaboração dos EVTEAs para empreendimentos portuários, estabelecendo parâmetros de análise a serem observados pelos técnicos da Agência. O Manual aborda as perspectivas de análise que deverão ser observadas em relação ao EVTEA, incluindo questões como: valor do arrendamento; análise de viabilidade técnica; análise preliminar de viabilidade ambiental; descrição da estrutura operacional; desenhos esquemáticos; projeção do fluxo de carga/passageiro; investimentos necessários para a movimentação – capex; custos estimados – opex; estimativas de preços e tarifas; fluxos de caixa contratual, marginal e total; outras especificidades nas análises de EVTEA; modelos de apresentação de informações, abrangendo Modelo de demonstrativos de resultado – DRE – fluxo de caixa, modelo de fluxo de caixa marginal, modelo de apresentação dos investimentos (CAPEX) e modelo de cálculo das variações de capital de giro.
23. Importa ainda notar a grande mudança de paradigma do setor a partir da promulgação da Lei dos Portos. As possibilidades de autorizações para instalações portuárias, as novas regras para arrendamentos e concessões de portos organizados, as alterações de competências dos entes, as novas diretrizes para os instrumentos de planejamento, as prorrogações antecipadas, dentre outros aspectos, trouxeram verdadeira transformação regulatória ao setor portuário brasileiro.
24. Tendo em vista todos os aspectos abordados pelas normas relativas ao setor portuário publicadas a partir de meados de 2013, é razoável supor que tenha havido, alterações significativas na concepção e requisitos para se elaborar um EVTEA portuário.
25. Portanto, exigir atestado posterior à Lei nº 12.815/13 não se trata de limitação temporal sobre um estudo que poderia ter sido elaborado, nas mesmas condições, em período anterior. Trata-se, na verdade, de um requisito que define e distingue o tipo de estudo exigido como comprovação de experiência, pois um EVTEA portuário elaborado sob a vigência da Lei nº 8.630/1993 é essencialmente diferente de um EVTEA elaborado segundo as normas e requisitos do atual marco regulatório do setor.

III.2. Vedação ao somatório de atestados – item 8.7.1.2

26. Conforme mencionado pela própria impugnante, embora seja permitida a apresentação de somatório de atestados, a sua vedação pode ser imposta pela administração pública em certas situações – como ocorre, justamente, no caso do Edital RCE nº 01/2020.
27. Nesse sentido, cita-se como exemplo o Acórdão 1636/2007 – Plenário do TCU, em que são previstas diversas situações em que, desde que apresentada a devida justificativa, o número de atestados a serem apresentados na qualificação técnica pode ser limitado:
- A limitação do número de atestados a serem aceitos pela Administração, a título de qualificação técnica nas licitações, somente pode ser aceita nos casos em que tal exigência seja necessária para garantir a execução do contrato, a segurança e perfeição da obra ou do serviço, a regularidade do fornecimento ou o atendimento de qualquer outro interesse público, devendo tal restrição ser justificada no processo administrativo relativo à licitação. (grifos nossos)[8].***
28. Vale lembrar que o objeto do instrumento convocatório é a contratação de serviços necessários à realização de estudos para subsidiar o processo de desestatização do Porto Organizado de Itajaí. Trata-se, portanto, de um trabalho de grande complexidade, que não se resume a um arrendamento isolado, mas à desestatização do porto organizado como um todo. Por isso, está claro que não seria razoável aceitar a apresentação de estudos relativos a terminais menos expressivos, ainda que em maior número.
29. Também é importante ressaltar que este é um trabalho pioneiro, praticamente sem precedentes no Brasil. Ainda que a atual Lei dos Portos tenha previsto a possibilidade de concessão de porto organizado à iniciativa privada, até este momento esse procedimento não foi concluído em nenhum porto do País.
30. A complexidade de um estudo de viabilidade de área portuária varia fundamentalmente conforme o porte de terminal estudado. Não se pode comparar um terminal ou porto organizado de grande porte com um pequeno terminal, dado que o nível de análise exigida nesses casos não é equivalente.
31. A elaboração de estudo para a modelagem de um terminal de maior porte demanda análises com maior grau de complexidade em relação a diversos aspectos, tais como:

- . Caracterização do porto organizado, considerando acessos, hinterlândia, infraestrutura existente e parâmetros de desempenho operacional;
- . Caracterização da área arrendada, tendo em vista bens existentes no terminal, avaliação de bens operacionais e adequação da área a ser licitada aos instrumentos de planejamento do setor (PDZ e Plano Mestre);
- . Análise de demanda, levando em conta o mercado e sua cadeia produtiva, a aplicação de metodologia de projeção de fluxo de cargas, análise de demanda macro e micro, visando balizar o projeto de engenharia e o dimensionamento do empreendimento, realizar a análise financeira com vistas a verificar a viabilidade do projeto, estabelecer os termos contratuais adequados para exploração da área/instalação e estimativa de preços.
- . Cálculo de parâmetros de capacidade do terminal, incluindo desembarque aquaviário, armazenagem, expedição terrestre e capacidade final.
- . Estudo de engenharia, contendo descrição da estrutura operacional, incluindo aproveitamento de ativos existentes na área, bem como previsões de novos investimentos, de forma a deixá-la apto à realização de operações eficientes, estimativa de capacidade atual e futura do terminal, proposição de *layout* da área, instalações associadas ao terminal, estimativa dos valores dos ativos existentes e novos e do cronograma de implantação e operação do terminal.

.Cálculo de parâmetros operacionais, incluindo nível de serviço, consignação média, taxa de ocupação de berço, prancha média e Movimentação Mínima Exigida – MME.

.Estudo ambiental, considerando licenciamento existente, identificação de passivos conhecidos, definição do estudo ambiental necessário ao licenciamento, impactos ambientais previstos, proposição de programas e custos ambientais.

.Análise econômico-financeira do empreendimento mediante elaboração de fluxo de caixa, que consolida os dados de entrada a partir dos impactos financeiros positivos e negativos gerados pelo empreendimento e determina o Valor Presente Líquido – VPL resultante do projeto, ordenando-os em uma equação que congrega condicionantes contábeis e tributárias, para, por fim, se chegar aos resultados do estudo.

32. Em síntese, deve-se ter em mente que a complexidade das soluções de operacionais, de engenharia, identificação de mercados, análise de aspectos concorrenciais, estimativas de demanda, dentre outras atividades, são mais complexas e demandam maior capacidade técnica do que diversas avaliações de terminais de movimentação baixa. Nesse sentido, a soma de atestados não garante a qualificação técnica necessária ao objeto em tela, qual seja, o levantamento de subsídios à desestatização do Porto de Itajaí.

33. Dito isso, cumpre ressaltar que o critério referente ao porte do terminal para comprovação de qualificação técnica não é de forma alguma excessivo, tendo em vista que a capacidade exigida, de **262.000 TEUs**, está praticamente no mesmo patamar de um terminal classificado como de **pequeno porte**. Conforme parâmetro de terminais de contêineres da PIANC (Report nº 135/2014), um terminal de contêiner de pequeno porte é aquele que movimenta até **250.000 TEUs/ano**. Dessa forma, corrobora-se a tese da necessidade de vedação de somatório de atestados, uma vez que o parâmetro quantitativo, segundo as regras da PIANC, encontra-se próximo ao critério de movimentação para classificação de terminais de pequeno porte.

34. Também corrobora a razoabilidade do critério de 262.000 TEUs o fato de que a movimentação do Porto de Itajaí atingiu 523 mil TEUs em 2019, ou seja, o critério corresponde a somente 50% da movimentação verificada no último ano, o que atende a recomendação do Tribunal de Contas da União - TCU. O quadro a seguir mostra a movimentação de contêineres (principal carga de Itajaí) nos portos brasileiros em 2019:

Porto Público e Privado	TEU
Santos	3.231.274
Paranaguá	865.110
Porto Itapoá Terminais Portuários	735.139
Portonave - Terminais Portuários De Navegantes	709.346
Rio Grande	679.911
Dp World Santos	673.292
Porto Chibatão	547.943
Itajaí	523.916
Suape	476.306
Rio De Janeiro	372.907
Terminal Portuário Do Pecém	340.046
Salvador	323.645
Itaguaí	253.987
Vitória	226.596
Vila Do Conde	130.082
Super Terminais Comércio E Indústria	123.172
Fortaleza	66.086
Imbituba	58.887
Natal	46.688
Terminal Santa Clara	45.371
Passarão	8.951
Chibatão Navegação E Comércio	8.947

Fonte: Anuário estatístico da Antaq. Pesquisa em 16/03/2020

35. Nesse sentido, reforça-se que o critério adotado atende tanto a complexidade dos serviços quanto à busca pela competitividade no certame licitatório, uma vez que, em se considerando os portos brasileiros, 12 terminais movimentaram mais de 262 mil TEUs em 2019.

36. Ainda, aumentando-se o escopo de análise, verifica-se a existência de diversos outros portos com movimentação significativamente superior a movimentação utilizada como critério para a habilitação técnica. Os dados a seguir consideram todas as cargas movimentadas, incluindo contêineres, no ano de 2019:

Porto Público e Privado	Peso Carga Bruta (t)	TEU (11t =1TEU)
Terminal Marítimo De Ponta Da Madeira	190.112.096	17.282.918
Santos	106.211.153	9.655.559
Terminal De Tubarão	76.351.560	6.941.051
Terminal Aquaviário De Angra Dos Reis	51.904.571	4.718.597
Paranaguá	48.458.439	4.405.313
Itaguaí	43.186.416	3.926.038
Terminal Aquaviário De São Sebastião (Almirante Barroso)	43.162.678	3.923.880
Rio Grande	25.801.685	2.345.608
Itaqui	25.171.461	2.288.315
Suape	23.891.460	2.171.951
Porto Do Açú - Terminal De Minério	23.042.251	2.094.750

Terminal Da Ilha Guaíba – Tig	21.007.815	1.909.801
Terminal De Petróleo Tpet/Toil – Açú	19.331.385	1.757.399
Terminal Portuário Do Pecém	18.075.471	1.643.225
Terminal Aquaviário De Madre De Deus	16.575.517	1.506.865
Porto Sudeste Do Brasil	16.445.893	1.495.081
Terminal Aquaviário Da Ilha D'Água	16.177.293	1.470.663
Terminal Portuário Privativo Da Alumar	14.303.943	1.300.358
Vila Do Conde	13.761.446	1.251.041
Santarém	12.622.038	1.147.458
Terminal De Praia Mole	12.389.484	1.126.317
Terminal Trombetas	12.176.886	1.106.990
São Francisco Do Sul	11.194.870	1.017.715
Terminal Integrador Portuário Luiz Antonio Mesquita – Tiplam	11.036.746	1.003.341
Terminal Aquaviário De Osório	10.854.578	986.780
Terminal Granelheiro Hermasa	9.326.186	847.835
Terminal Aquaviário De São Francisco Do Sul	8.577.819	779.802
Portocel - Terminal Especializado De Barra Do Riacho	8.140.843	740.077
Termium Br	8.052.489	732.044
Terminal Vila Do Conde	8.010.224	728.202
Porto Itapoá Terminais Portuários	8.002.614	727.510
Dp World Santos	7.944.277	722.207
Portonave - Terminais Portuários De Navegantes	7.811.844	710.168
Terminal Marítimo Alfandegado Privativo De Uso Misto De Praia Mole	7.057.254	641.569
Vitória	6.986.921	635.175
Terbian - Terminal Bianchini	6.969.051	633.550
Terminal Fluvial De Juruti	6.833.852	621.259
Rio De Janeiro	6.779.563	616.324
Porto Chibatão	6.695.174	608.652
Aratu	6.368.990	578.999
Imbituba	5.761.428	523.766
Terminal Ponta Da Montanha	5.483.429	498.494
Itajaí	5.347.592	486.145
Terfron	5.238.915	476.265
Salvador	5.100.835	463.712
Terminal Portuário Cotegipe	4.788.816	435.347
Areia Branca	4.458.203	405.291
Fortaleza	4.392.403	399.309
Terminal Aquaviário De Manaus	4.096.808	372.437
Terminais Fluviais Do Brasil	4.062.480	369.316
Hidroviás Do Brasil Miritituba	3.568.619	324.420
Cattalini Terminais Marítimos	3.567.562	324.324

Fonte: Anuário estatístico da Antaq. Pesquisa em 17/04/2020

37. Observa-se que 52 Portos Públicos e Privados têm movimentação superior ao critério mínimo estabelecido para a qualificação técnica.

38. Noutro giro, a título exemplificativo, registra-se que o Pregão Eletrônico AARR N° 12/2019 – BNDES, cujo objeto é a contratação de serviços necessários para a realização de estudos para a desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA, também apresenta cláusula de vedação de somatório de atestados. Adicionalmente, verifica-se que o parâmetro quantitativo – 3.000.000 de toneladas- é superior ao indicado no procedimento licitatório impugnado. Vale ressaltar que o citado Pregão conduzido pelo BDNES teve ampla competitividade.

39. Conforme exposto, é possível verificar que: a) a complexidade de um estudo de viabilidade de terminal portuário com maior movimentação não é equivalente à complexidade de diversos estudos de terminais de menor porte; b) o critério constante no edital, de 262 mil TEUs, é plenamente razoável, tendo em vista que a capacidade exigida, de 262.000 TEUs, está praticamente no mesmo patamar de um terminal classificado como de pequeno porte (PIANC, Report n° 135/2014), e que existem diversos outros portos com movimentação significativamente superior à movimentação utilizada como critério para a habilitação técnica; e c) que o critério adotado corresponde a 50% da movimentação anual efetivamente observada no Porto de Itajaí.

III.3. Capacitação técnica da empresa e do profissional – item 8.7.1.4.1

40. Primeiramente, deve-se esclarecer que o item impugnado não se refere a todos os integrantes das equipes, mas sim, somente aos “coordenadores das frentes de trabalho”.

41. Do ponto de vista técnico, entende-se que a qualificação técnico-profissional dos coordenadores das frentes de trabalho faz-se necessária em função da complexidade do objeto, qual seja, a de elaboração de subsídios à EPL para a desestatização do Porto de Itajaí. O alinhamento entre a capacidade técnico-profissional do profissional coordenador e técnico-operacional do licitante visam, justamente, garantir que o profissional a atuar no dia-a-dia dos trabalhos tenha uma qualificação mínima compatível com a complexidade do objeto.
42. Portanto, não há que se falar em confusão entre a habilitação técnico-operacional e a exigência técnico-operacional, conforme argumenta a impugnante, mas sim de critério adotado no âmbito da licitação a fim de garantir o bom andamento dos trabalhos e resguardar a qualidade técnica dos produtos. Em suma, no entendimento da área técnica, entende-se que os critérios de qualificação adotados são estritamente necessários e condizentes com a complexidade do objeto, não havendo qualquer tipo de confusão entre os tipos de qualificação.
43. Há de se destacar, também, que os produtos que são objeto do Edital demandam intensa atividade intelectual, tendo em vista a complexidade da elaboração de diagnósticos, proposição de soluções técnicas, avaliação de viabilidade operacional, elaboração de orçamentos de obras, dentre outros, e que demandam um requisito mínimo de experiência dos coordenadores das frentes de trabalho. Inegável a complexidade das atividades demandadas no Edital, como, por exemplo, levantamento de passivos ambientais, proposição de soluções operacionais e de engenharia para a operação portuária e elaboração de estudo com foco nas vantagens competitivas do Porto.
44. Mais uma vez, reitera-se que por se tratar de atividade eminentemente intelectual, a capacidade técnica e a experiência dos coordenadores da frente de trabalho são fundamentais para a qualidade dos produtos objeto do certame. Reforça-se que erros na fase de diagnóstico, na proposição de soluções operacionais ou no levantamento de passivos podem acarretar em dificuldades na valoração do ativo e do negócio, trazendo retrabalhos e impacto sobre o cronograma da desestatização. Portanto, o requisito de qualificação dos coordenadores mostra-se estritamente necessário e salutar ao desenvolvimento das atividades e à execução do contrato a contento.
45. E é exatamente nesse sentido que o requisito editalício da qualificação técnico-profissional visa garantir o bom andamento dos trabalhos e sua qualidade do ponto de vista técnico. Assim, resguarda-se o interesse da administração em contar com profissionais coordenadores capazes e com experiência mínima, a fim de executar o contrato satisfatoriamente. Portanto, conclui-se que o parâmetro estipulado – de contar com profissionais coordenadores com experiência comprovada na execução de serviços de natureza similar – é razoável e compatível com o interesse público.
46. O TCU já se manifestou no sentido de que a exigência de qualificação técnica de profissionais responsáveis pelos trabalhos pode guardar relação com participação em serviço de características semelhantes, nos seguintes termos:

A qualificação exigida pela Lei 8.666/1993 para os membros da equipe técnica responsáveis pelos trabalhos refere-se à experiência profissional, que não necessariamente guarda relação com o tempo de formado, mas pela participação em obra ou serviço de características semelhantes. [9] (grifos nossos)

47. Nesse sentido, adicionalmente, importa sublinhar que o mesmo critério de qualificação dos coordenadores das frentes de trabalho foi adotado na oportunidade do PREGÃO ELETRÔNICO AARH Nº 12/2019 – BNDES, que teve por objeto a Contratação de serviços necessários a desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA, em seu item 5.9, b, i, ii, iii. Vale ainda ressaltar que no momento do pregão verificou-se a existência de competição efetiva naquele certame, de tal maneira que não é possível argumentar que o critério adotado àquele tempo restringiu de qualquer forma a competição.
48. Feito esse paralelo e dada a similaridade das cláusulas, aliado aos requisitos de ordem técnica, se reitera que a atestação técnica dos coordenadores das frentes de trabalho faz-se necessária para resguardar a qualidade técnica e o bom andamento dos trabalhos, sem acarretar prejuízo ao procedimento licitatório.

IV – Disposições finais

49. Consta-se que os argumentos apresentados pela impugnante são insuficientes para justificar qualquer tipo de modificação no edital, tendo em vista que não foi caracterizada nenhuma ilegalidade ou inobservância a princípio licitatório vigente.
50. Os requisitos constantes no instrumento convocatório foram estabelecidos conforme parâmetros estritamente técnicos, necessários para assegurar a qualidade final dos serviços a serem contratados.
51. Ante ao exposto, sugere-se que a impugnação ora analisada não seja acatada, mantendo-se sem alterações o Edital e o seu cronograma.

6. DO PARECER DE APROVAÇÃO - EDITAL RCE Nº 01/2020

6.1. Não obstante a robusta justificativa técnica, amparada numa gama considerável de doutrina e jurisprudência afeta a matéria, consigna-se por pertinente os excertos do Parecer nº 25/2020/PROJUR/PRE, o qual opinou pelo o prosseguimento da pretensa contratação:

"(...)

Projeto básico

29. Consoante se infere do artigo 2º, inciso III, do Regulamento de Licitações da EPL, o projeto básico com seus anexos, que, na espécie, encontra-se encartado às fls. 16/40, e aprovado pela autoridade competente, in casu, pelo Diretor de Planejamento à fl. 29-v, tem o propósito de subsidiar a contratação desejada, pois, na direção do conceito dado, apresenta os elementos necessários à caracterização do objeto a ser contratado.

30. Trata-se, portanto, de documento inaugural da contratação na medida em que se presta à orientação do futuro contratado com relação àquilo que deverá fornecer/executar, assim como da própria Administração, que com ele define com precisão as suas necessidades a serem atendidas.

31. Apenas quanto ao seu conteúdo anota-se:

32. No item 4, subitem 4.1 (fl. 20-v), consta que o regime de execução do contrato é de empreita por preço unitário, recomenda-se que o mesmo seja ser alterada para regime de execução por preço global.

33. No item 21 (fl.29), observa-se que não consta do rol apresentado o Encarte F – MODELO DE ORDEM DE SERVIÇO (fl.37-v), dessa forma, recomenda-se que o mesmo seja incluído.

34. Nos anexos, Encarte A (fl. 30/31), Encarte B (fl. 31-v/32-v e no Encarte C (fl. 33/34), orienta-se que na Cláusula terceira dos três encartes sejam alteradas as referências dos incisos I a V, para incisos I a IV haja vista que os incisos da cláusula segunda dos respectivos encartes, vão do inciso I ao inciso IV.

Minuta do instrumento convocatório

35. A estrutura do ato convocatório, cuja elaboração cinge-se à fase preparatória do procedimento de licitação, está em consonância com o artigo 60 do Regulamento de Licitações da EPL. (grifos acrescidos)

"..."

6.2. Ademais, por zelo, transcreve-se a literalidade da observância da unidade técnica de licitações acerca das disposições do art. 60, do Regulamento Interno de Licitações da EPL:

Art. 60. O instrumento convocatório deve estabelecer as regras a serem observadas no procedimento licitatório, indicando o seguinte:

- I. o objeto da licitação;
 - II. a forma de realização do procedimento licitatório, eletrônica ou presencial;
 - III. o modo de disputa, aberto, fechado ou com combinação, os critérios de classificação para cada etapa da disputa e as regras para apresentação de propostas e de lances;
 - IV. os requisitos de conformidade das propostas;
 - V. os critérios de julgamento e os critérios de desempate;
 - VI. o regime de execução;
 - VII. a exigência, quando for o caso:
 - a. de marca ou modelo;
 - b. de amostra; e
 - c. de certificação de qualidade do produto ou do processo de fabricação.
 - VIII. O prazo de validade da proposta;
 - IX. os prazos e meios para apresentação de pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos;
 - X. os prazos e condições para a entrega do objeto;
 - XI. as formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste, quando for o caso;
 - XII. a exigência de garantias e seguros, quando for o caso;
 - XIII. os critérios objetivos de avaliação do desempenho da contratada, bem como os requisitos da remuneração variável, quando for o caso;
 - XIV. as sanções;
 - XV. os prazos para apresentação das propostas, com observância ao disposto no art. 30;
 - XVI. indicação de normas de direito penal contidas nos arts. 89 a 99 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e
 - XVII. outras indicações específicas do procedimento licitatório.
- § 1º Integram o instrumento convocatório como anexos:
- I. o TR, o anteprojeto, o PB ou executivo, conforme o caso;
 - II. o orçamento, se não for sigiloso;
 - III. a minuta do contrato, quando houver;
 - IV. o ANS, quando for o caso;
 - V. as especificações complementares e as normas de execução; e
 - VI. a matriz de riscos.

§ 2º No caso de obras ou serviços de engenharia, o instrumento convocatório deve conter ainda:

- I. um cronograma de execução, com as etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras;
- II. a exigência de que os licitantes apresentem em suas propostas a composição analítica do percentual dos BDI e dos Encargos Sociais (ES), discriminando todas as parcelas que o compõem, exceto para contratação integrada; e
- III. as condições para a antecipação de pagamento, se for o caso, mediante apresentação de garantias.

§ 3º Quando permitida a subcontratação, o contratado deve apresentar documentação do subcontratado que comprove sua habilitação jurídica, regularidade fiscal e a qualificação técnica necessária à execução da parcela da obra ou do serviço subcontratado.

§ 4º No caso de contratação de ativos, a definição de critério de julgamento deve levar em consideração o preço de aquisição, acréscido do custo do ciclo de vida, inclusive os relativos à manutenção, operação e ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância.

§ 5º O instrumento convocatório pode restringir a participação no certame dos licitantes pré-qualificados, observado o disposto no capítulo VIII - PROCEDIMENTOS AUXILIARES DAS LICITAÇÕES..

§ 6º A minuta do instrumento convocatório deve ser previamente examinada e aprovada pela PROJUR.

6.3. De mais a mais, do parecer emitido pela Gerência Jurídica, subsidiada com as informações apresentadas pelo setor técnico, não há guarida para as alegações apresentadas. Analisando a peça impugnante, percebe-se que esta distorce os termos contidos no edital, nos parecendo que a empresa Impugnante tenciona que a EPL estabeleça exigências irregulares e/ou direcionamento, ao dissabor dos normativos de regências. Todavia, ao reverso do que se alega, em aprofundada análise dos artefatos do procedimento licitatório, certifica-se que os critérios e exigências adotadas para a contratação buscam sempre, a economicidade e eficiência, o que resultará na escolha da proposta mais vantajosa, preservando, assim, a supremacia do interesse público.

6.4. Por derradeiro, não se pode olvidar que a despeito das inferências colacionadas na peça de impugnação referem-se aos ditames da já superada Lei nº 8.666/1993, as contratações realizadas no âmbito desta Empresa regulam-se pela Lei nº 13.303/2016, pelo disposto no regulamento de licitações, e de gestão fiscalização de contratos da EPL, e, sobretudo pelos preceitos de direito privado.

7. DA CONCLUSÃO

7.1. Por todo o exposto, considerando o arrazoado constante na NOTA TÉCNICA Nº 2/2020/CEPRO1-EPL/GEPRO1-EPL/DPL-EPL (2534639), em perfeita sintonia com análise e manifestação jurídica da d. PROJUR/EPL (Parecer nº 25/2020/PROJUR/PRE), diferentemente do afirmado pela impugnante, o Edital não restringe participação nem tampouco se apresenta desproporcional, pois as exigências dizem respeito àquelas suficientes e necessárias para a execução do objeto da licitação, é também o que se constata ao se analisar de forma acurada o Estudo Técnico Preliminar da Contratação, Encarte J do Projeto Básico, anexo do Edital. Logo, sem fundamento a impugnação.

7.2. Dessa forma, verifica-se que o edital encontra-se devidamente orientado com as necessidades da Empresa de Planejamento e Logística S. A., diante do elucidado pelas competentes área técnica e do setor jurídico desta Empresa, estando devidamente justificada a decisão para realização do RCE nº 01/2020, não cabendo assim a sua reformulação.

7.3. Por fim, a Comissão julga **IMPROCEDENTE** o pedido de Impugnação apresentada pela interessada, mantendo-se então a íntegra do **EDITAL RCE Nº 01/2020**, Processo Administrativo nº 50840.000228/2020-38.

(Assinatura Eletrônica)

HUGO MARCUS SILVA TEIXEIRENSE
Presidente da Comissão Especial de Licitação
RCE nº 01/2020



Documento assinado eletronicamente por **Hugo Marcus Silva Teixeira, Coordenador(a)**, em 17/06/2020, às 17:48, 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 **2535561** e o código CRC **766397DD**.



Referência: Processo nº 50840.000228/2020-38



SEI nº 2535561

Via W4 Sul, Lote C, Edifício Parque Cidade Corporate - Torre C 8º andar - Bairro Asa Sul
Brasília/DF, CEP 70308-200
Telefone: (61) 3426-3719 - www.epl.gov.br