

Recurso Administrativo

RECORRENTE

Associação dos Pequenos e Médios Armadores de Pesca de Fortaleza — ASPEMARF

CNPJ: 05.196.790/0001-46

EDITAL/LICITAÇÃO

Licitação-CDC nº 02/2026 (Edital nº 14/2026)

PROCESSO ADMINISTRATIVO

50900.001454/2025-99

ÓRGÃO

Companhia Docas do Ceará — CDC

ATO RECORRIDO

Habilitação e declaração de vencedora

RECURSO ADMINISTRATIVO

Ao Senhor Agente de Licitação e à Comissão Permanente de Licitação da Companhia Docas do Ceará — CDC

Ref.: Licitação-CDC nº 02/2026 (**Edital nº 14/2026**)

Processo Administrativo nº 50900.001454/2025-99 | ID Licitações-e nº 1096233

ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS E MÉDIOS ARMADORES DE PESCA DE FORTALEZA — ASPEMARF, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 05.196.790/0001-46, com sede na Rua Benedito Macedo, nº 50, Cais Pesqueiro, Mucuripe, Fortaleza/CE, por seu representante legal ao final assinado, vem, tempestivamente e com fundamento no art. 59, caput e § 1º, da Lei nº 13.303/2016 e no item 8 do Edital nº 14/2026, interpor o presente **RECURSO ADMINISTRATIVO** contra a decisão que habilitou e declarou vencedora a licitante **A.M.A GESTÃO E COMÉRCIO VAREJISTA LTDA.**, CNPJ nº 67.044.996/0001-08, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I — DA TEMPESTIVIDADE

1.1. A decisão recorrida foi divulgada em 04/08/2026, na forma do item 8.5. do Edital. O art. 59, § 1º, da Lei nº 13.303/2016 fixa em 5 (cinco) dias úteis, contados da habilitação, o prazo para a interposição de recurso, cujo termo final recai, na espécie, em **11/08/2026** (terça-feira). Portanto, a presente missiva é claramente tempestiva.

1.2. A recorrente participou do certame, apresentou proposta válida e permanece classificada, o que demonstra, a um só tempo, a legitimidade e o interesse recursal.

1.3. O procedimento observa fase recursal única (art. 59, caput). A consequência processual não é meramente formal: além dos atos praticados na fase de habilitação, o recurso devolve ao exame desta Comissão os atos decorrentes dos incisos IV e V do art. 51 da mesma Lei, o que autoriza e impõe a **apreciação integral das matérias aqui deduzidas**.

II — SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA

2.1. O objeto licitado consiste na **Cessão de Uso Onerosa de área de 755,2 m²**, situada na Rua Benedito Macedo, nº 50, Cais do Porto, Fortaleza/CE, identificada no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Fortaleza como **polígono CP — Cais Pesqueiro** e destinada, segundo o próprio Edital e o Termo de Referência (Anexo I), **à exploração comercial de posto de abastecimento de embarcações de pesca, de apoio marítimo e de pequenas e médias embarcações**.

2.2. Essa destinação não resultou de escolha discricionária da Companhia no momento da elaboração do instrumento convocatório. Decorre do zoneamento aprovado pelo poder concedente e do Estudo Simplificado que, por imposição normativa, instruiu o procedimento (Anexo III). **Vincula, por isso, tanto a Administração Portuária quanto os licitantes.**

2.3. A decisão recorrida desconsiderou esse vínculo ao habilitar e declarar vencedora licitante cuja documentação não demonstra aptidão jurídica nem material para a finalidade pesqueira e de apoio marítimo fixada no certame.

III — DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL E DA DUPLA VINCULAÇÃO DA CDC

3.1. A Companhia Docas do Ceará é empresa pública federal que exerce a atribuição de Autoridade Portuária do Porto de Fortaleza. Nessa condição, submete-se simultaneamente ao regime das estatais (Lei nº 13.303/2016) e ao marco regulatório setorial, integrado pela Lei nº 12.815/2013, pelo Decreto nº 8.033/2013, pela Portaria MINFRA nº 51/2021 e pela Resolução Normativa ANTAQ nº 127/2025, diplomas expressamente invocados no item 2.1 do Termo de Referência.

3.2. A Lei nº 12.815/2013 autoriza a exploração de áreas não afetas às operações portuárias, mas o faz sob condição expressa:

Art. 19. A administração do porto poderá, a critério do poder concedente, explorar direta ou indiretamente áreas não afetas às operações portuárias, observado o disposto no respectivo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto.

Parágrafo único. O disposto no caput não afasta a aplicação das normas de licitação e contratação pública quando a administração do porto for exercida por órgão ou entidade sob controle estatal.

3.3. O regulamento reforça a condicionante ao dispor que "as áreas não afetas às operações portuárias e suas destinações serão previstas no plano de desenvolvimento e zoneamento do porto" (Decreto nº 8.033/2013, art. 25, caput, com a redação do Decreto nº 9.048/2017). No mesmo sentido caminha a Portaria MINFRA nº 51/2021:

Art. 3º As áreas não afetas às operações portuárias poderão ser exploradas direta ou indiretamente pela administração do porto, **respeitada a destinação estabelecida no PDZ.**

3.4. Por sua vez, a Resolução Normativa ANTAQ nº 127/2025 é categórica ao determinar que a exploração das áreas portuárias apenas pode ocorrer em harmonia com as diretrizes do PDZ do Porto, conforme imperativo legal transcrito abaixo, senão vejamos:

Art. 5º O regime de ocupação de áreas e instalações portuárias deverá ocorrer em consonância ao disposto no PDZ do porto organizado.

3.5. Daí resulta a **dupla vinculação** que preside este certame. A Companhia vincula-se ao edital que publicou, por força do art. 31 da Lei nº 13.303/2016, que erige a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo à condição de princípios reitores das licitações das estatais. E vincula-se, em momento logicamente anterior, à norma setorial que condicionou o próprio conteúdo desse edital. O instrumento convocatório opera como ato derivado, cuja validade se afere pela conformidade ao planejamento portuário homologado pelo poder concedente.

3.6. Destarte, não se pode conceber que qualquer área do Porto seja explorada na contramão daquilo que definiu o Edital, muito menos com o que prevê o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento deste Porto Organizado.

IV — DA DESTINAÇÃO VINCULANTE: PDZ, ESTUDO SIMPLIFICADO E EDITAL

4.1. A Portaria MINFRA nº 51/2021 não se limita a remeter ao PDZ. Estabelece instrumento próprio de aferição prévia da compatibilidade entre a área e o uso pretendido:

Art. 14. As cessões de uso das áreas **deverão estar embasadas em estudos simplificados**, que prevejam no mínimo o seguinte:

I - apresentação do empreendimento, com as dimensões e caracterizações da área a ser cedida;

II - o valor estimado global e por metro quadrado a serem auferidos pela administração do porto organizado na cessão, quando onerosa;

III - análise de viabilidade técnica, incluindo: [...]

e) demonstração que a realização da cessão não trará prejuízos às atividades e projetos em áreas sob jurisdição da administração do porto organizado, **ou em outras sob sua gestão direta ou indireta**, ou, ainda, naquelas necessárias ao acesso ao porto.

IV - análise de viabilidade ambiental; e

V - observância das diretrizes de planejamento do setor portuário, em especial no plano de desenvolvimento e zoneamento do porto organizado.

(...)

§2º No caso de estruturas já construídas, e que, para o uso do cessionário, não seja necessária a execução de obra para a operacionalização, ficam dispensadas as exigências contidas nos incisos III e IV do caput.

4.2. Convém delimitar com precisão o alcance da dispensa prevista no §2º do mesmo artigo. Tratando-se de estruturas já construídas, cuja utilização pelo cessionário não demande execução de obra, ficam dispensadas **apenas** as exigências dos incisos III e IV. Os incisos I, II e, sobretudo, **V permanecem exigíveis em qualquer hipótese, portanto, a aderência ao PDZ constitui, por conseguinte, requisito indispensável de todo e qualquer estudo simplificado.**

4.3. Foi precisamente sob esse alicerce que se ergueu o Edital nº 14/2026. O “Anexo III — Estudo Simplificado de Área Não Operacional da Poligonal do Porto de Fortaleza”, consigna que a área do Cais Pesqueiro está classificada no **PDZ do Porto, item 2.4 e Tabela 13**, como área não afeta destinada a atividades de apoio, comércio e logística, e que “*a vocação da área está alinhada ao uso pretendido*”, qual seja, **o abastecimento de embarcações de pesca e de apoio marítimo, conforme atestado na Nota Técnica CDC nº 23/2025/CODGEN-CDC/DIRCOM-CDC.**

4.4. Dois elementos do próprio Estudo confirmam a especificidade dessa destinação. O primeiro é a metodologia de apuração do valor de outorga, calculado por comparação com a área contígua **FOR 01**, objeto de cessão à indústria de pescados COMPLEX (Termo de Cessão de Uso Onerosa nº 15/2020), paradigma eleito pela identidade de modalidade contratual e pela semelhança de localização e características.

4.5. O segundo é o fundamento da dispensa de submissão ao poder concedente, obtida com base no art. 4º, § 2º, incisos II e V, da Portaria nº 51/2021, **dispensa que só se sustenta porque o uso pretendido se ajusta ao zoneamento vigente.**

4.6. Há ainda circunstância que reforça o caráter vinculante do documento. O art. 14, § 1º, I, da Portaria MINFRA nº 51/2021, autoriza a dispensa integral dos estudos quando a cessão envolver imóvel de superfície de até 1.000 m². Os 755,2 m² da área CP comportariam essa dispensa. **A CDC optou por elaborar o Estudo Simplificado e por incorporá-lo ao Edital como Anexo III. Ao fazê-lo, integrou-o ao bloco de vinculação do certame**, submetendo-o ao regime do art. 31 da Lei nº 13.303/2016.

4.7. A finalidade compõe, assim, o **núcleo do objeto licitado**, e não sua descrição acessória. A gravidade de seu descumprimento vem dimensionada pela própria Portaria, que arrola entre as cláusulas obrigatórias do contrato de cessão “a finalidade da cessão” (art. 24, II) e, na sequência imediata:

Art. 24. [...] III - a rescisão automática do contrato, sem direitos a indenizações ao cessionário, caso seja dada, ao imóvel, destinação diversa da prevista no contrato;

4.8. Requisito cuja violação extingue o contrato de pleno direito, sem indenização, não pode ser tratado, **na fase de habilitação, como elemento indiferente à aferição da aptidão do licitante.**

4.9. Registre-se, para afastar equívoco recorrente, que a classificação da área como não operacional não implica vedação à exploração comercial. O art. 2º, I, da Portaria nº 51/2021 inclui as atividades de caráter cultural, social, recreativo, comercial e industrial entre aquelas próprias das áreas não afetadas. O vício aqui denunciado é outro e mais específico: **o descumprimento da destinação individualizada que o PDZ e o Estudo Simplificado atribuíram ao polígono CP.**

4.10. Fixada a destinação e homologada pelo poder concedente, a **Administração Portuária passa a exercer competência vinculada quanto ao uso do bem**. Destiná-lo a empreendimento de vocação diversa configura **desvio de finalidade**, na acepção do art. 2º, alínea "e", e parágrafo único, alínea "e", da Lei nº 4.717/1965, viciando o ato desde a origem.

V — DA INAPTIDÃO DA LICITANTE DECLARADA VENCEDORA PARA O OBJETO LICITADO

5.1. O exame da habilitação jurídica não é etapa meramente cartorária de conferência de papéis. Trata-se de juízo destinado a apurar se aquele que se apresenta ao certame é sujeito de direito apto a titularizar a relação jurídica que dele decorrerá, vale dizer, **se possui capacidade para exercer direitos e assumir obrigações no âmbito específico do objeto licitado**.

5.2. É precisamente essa a dicção do art. 58 da Lei 13.303/2016, Lei das Estatais, que regulamenta todos os processos de licitação desta Autoridade Portuária, a saber:

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

I - exigência da apresentação de documentos aptos a **comprovar a possibilidade da aquisição de direitos e da contração de obrigações por parte do licitante**;

5.3. Aqui reside o ponto central, e é onde a defesa da habilitação da A.M.A GESTAO E COMERCIO VAREJISTA LTDA se desfaz. A pessoa jurídica não preexiste ao seu ato constitutivo: **ela nasce dele e nos limites dele**.

5.4. É o que estabelece o art. 45 do Código Civil quando delimita que começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro. E o conteúdo mínimo desse registro, por imposição do art. 46, I, do Código Civil, compreende necessariamente "**os fins**" da pessoa jurídica.

Código Civil

Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

I - a denominação, **os fins**, a sede, o tempo de duração e o fundo social, quando houver;

(...)

Art. 47. Obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo.

(...)

Art. 985. A sociedade adquire personalidade jurídica com a inscrição, no registro próprio e na forma da lei, **dos seus atos constitutivos** (arts. 45 e 1.150).

5.5. Daí decorre a consequência lógica inafastável: a existência jurídica da sociedade é existência para determinados fins. A personalidade jurídica não é uma outorga em branco, **é uma habilitação para atuar dentro do perímetro do objeto social declarado** e registrado. **Fora dele, a sociedade não possui capacidade de exercício**, aplicando-se a limitação do art. 47 do Código Civil (teoria ultra vires), segundo a qual o excesso praticado em operação evidentemente estranha aos negócios da sociedade não a vincula.

5.6. Em outras palavras: exigir a compatibilidade entre o objeto social e o objeto licitado não é exigir documento além do rol legal, é simplesmente ler o documento legalmente exigido. O contrato social é o único documento previsto para a habilitação jurídica, **e sua cláusula de objeto social é elemento nuclear**, não acessório. Ignorá-la equivale a não examinar a habilitação jurídica.

5.7. A observância destes imperativos legais não é construção doutrinária isolada: é jurisprudência consolidada e reiterada do TCU, verificada nos seguintes julgados.

Acórdão nº 642/2014 – Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman):

Para fins de habilitação jurídica nas licitações, faz-se necessária a compatibilidade entre o objeto do certame e as atividades previstas no contrato social das empresas licitantes.

5.8. A ementa do julgado é ainda mais explícita ao encadear as duas exigências, registrando que, para fins de habilitação técnica, os atestados apresentados devem demonstrar não apenas uma situação de fato, mas uma situação fática ocorrida em conformidade com a lei e com o contrato social das empresas licitantes.

5.9. No mesmo sentido, o Acórdão nº 503/2021 – Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman), que reafirma, sete anos depois e já sob o novo ciclo normativo, idêntica diretriz, ao determinar categoricamente que ***“para fins de habilitação jurídica nas licitações, faz-se necessária a compatibilidade entre o objeto do certame e as atividades previstas no contrato social das empresas licitantes.”***

5.10. Em igual sentido, o TCU tem determinado o não reconhecimento de Atestados de Capacidade Técnica que não estejam em harmonia com o contrato social da empresa, visto que, não basta que a Administração Pública apure uma condição de fato (ou seja, se a empresa tem expertise ou não), mas sim se ela tem CAPACIDADE JURIDICA de absover determinado encargo, tal como depreende-se do precedente do TCU sobre a matéria em apreço, veja-se:

Acórdão nº 2.939/2021 – Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

Não são considerados válidos para fins de habilitação atestados de prestação de serviços incompatíveis com as atividades econômicas previstas no contrato social

do licitante. Os atestados devem não apenas demonstrar uma situação de fato, mas, necessariamente, uma situação fática que tenha ocorrido em conformidade com a lei e com o contrato social.

5.11. O que se colhe do conjunto é uma linha jurisprudencial estável, de mais de uma década, firmada por relatores distintos e no mesmo colegiado: **objeto social incompatível é vício de habilitação jurídica**, e não questão de mérito da proposta ou de conveniência da Administração.

5.12. Aplicada a premissa ao caso dos autos, a inabilitação da empresa **A.M.A GESTÃO E COMÉRCIO VAREJISTA LTDA torna-se matéria de ordem pública**, inafastável, notadamente quando verificado que o **objeto social da empresa declarada habilitada é absolutamente incompatível com a destinação que o próprio Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto definiu**.

5.13. A CLÁUSULA TERCEIRA do contrato social da empresa declarada habilitada (A.M.A GESTÃO E COMÉRCIO VAREJISTA LTDA) sociedade de constituição recente e sem qualquer histórico de atuação no setor, delimita seu objeto social a duas únicas atividades (consultoria e comércio varejista). Veja-se:

**INSTRUMENTO DE CONTRATO SOCIAL DA SOCIEDADE LIMITADA
A.M.A GESTAO E COMERCIO VAREJISTA LTDA**

CLAUSULA TERCEIRA

O objeto social da empresa será a seguinte atividade:

- 70.20-4-00** – Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica;
47.12-1-00 – Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - minimercados, mercearias e armazéns.

5.14. Confronte-se esse objeto social com a destinação da área licitada, tal como definida no instrumento convocatório e na Nota Técnica CDC nº 23/2025: **posto de abastecimento de embarcações de pesca, apoio marítimo e embarcações de pequeno e médio porte**, em área do Porto enquadrada no PDZ e submetida ao disciplinamento da Portaria MINFRA nº 51/2021.

5.15. **A incompatibilidade não é sutil, não é de grau, não é interpretativa. É ontológica.**

5.16. Nenhuma das duas atividades registradas pela empresa recorrida guarda qualquer relação, ainda que remota ou instrumental, com apoio marítimo, abastecimento de embarcações ou serviços portuários. Consultoria em gestão empresarial é atividade intelectual de assessoramento administrativo; comércio varejista de gêneros alimentícios em minimercado é atividade de varejo de

proximidade. Nenhuma delas se comunica com a operação de posto de abastecimento náutico, de pequenas embarcações voltados ao fomento da pesca.

5.17. A atividade licitada envolve manuseio, armazenagem e fornecimento de combustíveis em ambiente portuário, submetida a regime regulatório próprio e a exigências específicas, que vem sendo exercida exemplarmente por intermédio da Associação dos Pequenos e Médios Armadores de Pesca – ASPEMARF, ora recorrente.

5.18. Em sentido contrário, a empresa recorrida não apenas não comprova tal autorização, ela sequer poderia obtê-la, porque não declarou em seu ato constitutivo a atividade que pretenderia exercer. Não há como autorizar o exercício de atividade que a sociedade juridicamente não pode exercer.

5.19. A eventual execução do objeto pela empresa recorrida configuraria atuação *ultra vires*, estranha ao objeto social e, portanto, não vinculante para a sociedade nos termos do Código Civil, expondo a Administração/Autoridade Portuária ao **risco concreto de celebrar ajuste cuja execução repousa sobre base societária juridicamente incompatível com o objeto do certame**, com evidente insegurança quanto à responsabilização em caso de inadimplemento, sinistro ou dano ambiental.

5.20. A constituição recente da empresa, somada à ausência de qualquer atividade registrada correlata, afasta inclusive a hipótese de que o objeto social, embora impreciso, seria suprido por atuação fática consolidada. **Aqui não há atuação fática alguma a suprir coisa nenhuma**. Há apenas um contrato social recém-registrado cujo objeto é frontalmente alheio ao certame.

5.21. A compatibilidade entre o objeto social da licitante e o objeto licitado é insuscetível de dispensa. Sociedade cujo ato constitutivo não contempla a atividade de abastecimento de embarcações, de apoio à pesca ou de comercialização de combustíveis marítimos não detém capacidade jurídica para contrair a obrigação que o termo de cessão lhe imporá.

5.22. É imperioso consignar que, a eventual simplificação da habilitação não converte a finalidade da cessão em elemento facultativo. Ainda que dispensada a qualificação técnica, remanesceria **o dever desta Comissão de recusar licitante cuja documentação evidencie a impossibilidade de cumprir a destinação vinculada**, sob pena de a Administração celebrar contrato sabendo, de antemão, que ele incidirá na hipótese de rescisão automática do art. 24, III, da Portaria nº 51/2021, tal como suscitado nos tópicos anteriores.

5.23. Registre-se que a matéria ventilada não se cuida de falha formal sanável por diligência. A diligência presta-se a esclarecer documento existente ou a complementar informação sobre elemento já apresentado, **jamais a suprir requisito ausente ou a criar aptidão inexistente**, sob pena de ofensa à isonomia e ao julgamento objetivo. O que se constata é a falta de aptidão material e jurídica para o objeto licitado, circunstância que impõe a inabilitação.

5.24. Além do exposto, não se pode analisar a participação da empresa Recorrida no presente procedimento de forma isolada, desconsiderando o contexto empresarial e econômico que circunda a área objeto da presente Cessão de Uso Onerosa.

5.25. Com efeito, os elementos constantes dos autos indicam que a empresa Recorrida mantém estreita relação operacional e econômica com a **AUSTIN PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS LTDA.**, sociedade que atua no segmento de restaurantes e que, não por coincidência, já é titular de **Cessão de Uso Onerosa de área portuária contígua àquela objeto do presente certame.**



5.26. A circunstância assume especial relevância porque, caso confirmada a efetiva atuação coordenada entre as empresas, estar-se-ia diante de situação que ultrapassa a mera existência de sociedades formalmente distintas. Afigurar-se-ia, em realidade, uma possível **estrutura de fragmentação fictícia da atividade empresarial**, mediante a utilização de pessoa jurídica aparentemente autônoma para viabilizar a ocupação de nova área portuária, ampliando, na prática, o domínio econômico de um mesmo grupo empresarial sobre espaços públicos contíguos.

5.27. Não se pretende, com isso, afirmar, sem a necessária instrução probatória, a existência de fraude ou de empresa de fachada. O que se sustenta é que os elementos disponíveis são suficientemente relevantes para justificar **apuração aprofundada da autonomia empresarial da Recorrida**, especialmente diante da existência de empresa que, atuando no mesmo espaço geográfico e em atividade econômica correlata, já possui relação contratual com a Administração Pública e busca, direta ou indiretamente, expandir sua presença sobre área portuária adjacente.

5.28. A questão ganha ainda maior gravidade quando se observa a **finalidade pública específica da área objeto da presente Cessão de Uso.**

5.29. Tal como vem sendo exaustivamente debatido ao longo desta peça recursal, o espaço não representa simplesmente um ativo imobiliário disponível à exploração econômica indiscriminada. Trata-se de área inserida na dinâmica operacional do Porto de Fortaleza, historicamente utilizada como ponto de apoio por **pequenas embarcações pesqueiras tradicionais**, que ali desenvolvem suas atividades há décadas.

5.30. Nesse contexto, a eventual utilização de uma sociedade formalmente distinta como instrumento para ampliar a ocupação empresarial de áreas portuárias contíguas não pode ser examinada apenas sob a perspectiva da maior vantagem econômica imediata decorrente da cessão. É indispensável considerar a destinação pública do espaço, sua função social, operacional e o impacto da ocupação pretendida sobre as atividades tradicionalmente desenvolvidas no local.

5.31. O que se evidencia, portanto, é uma situação que merece especial cautela: de um lado, uma atividade empresarial já estabelecida no entorno, vinculada à AUSTIN PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS LTDA.; de outro, uma nova pessoa jurídica que, embora formalmente distinta, apresenta elementos que podem indicar atuação coordenada com aquela sociedade, e, como consequência potencial, a progressiva substituição predatória de uma área tradicionalmente destinada ao apoio das pequenas embarcações pesqueiras por uma nova frente de exploração econômica privada e INCOMPATÍVEL COM O PLANEJAMENTO DO PORTO.

5.32. Não seria razoável que a Administração Pública examinasse essa circunstância sob uma perspectiva meramente formal, limitando-se à personalidade jurídica autônoma das sociedades envolvidas. O princípio da primazia da realidade, especialmente quando se examinam possíveis estruturas destinadas à obtenção de vantagens econômicas decorrentes da contratação pública, impõe que sejam investigadas as relações materiais efetivamente existentes entre os agentes econômicos.

5.33. A utilização de pessoas jurídicas distintas não pode servir, por si só, para afastar a análise de eventual unidade econômica, identidade de interesses, comunhão de estruturas, compartilhamento de administração, vínculos societários, atuação coordenada ou dependência operacional.

5.34. A preocupação é ainda mais pertinente porque a expansão empresarial pretendida incide justamente sobre espaço cuja utilização possui relevância para uma comunidade de **pequenos pescadores e operadores de embarcações tradicionais**, cuja permanência e atividade econômica estão historicamente associadas ao Porto de Fortaleza.

5.35. Em outras palavras, não se está diante de uma simples disputa empresarial pela exploração de determinada área pública. O que está em discussão é a possibilidade de que uma estrutura empresarial, mediante a utilização de pessoas jurídicas formalmente distintas, venha a ampliar sua ocupação econômica sobre área portuária estratégica, em detrimento de uma atividade tradicional de apoio às pequenas embarcações pesqueiras que há décadas integram a dinâmica daquele espaço.

5.36. A Administração Pública, portanto, deve agir com especial prudência, evitando que a busca pela maximização da exploração econômica do patrimônio público **produza resultado incompatível com a própria finalidade pública da área**. A obtenção de maior retorno econômico não pode ser convertida em fundamento absoluto para a eliminação de atividades tradicionais que desempenham função econômica e social relevante no território portuário.

5.37. Nesse cenário, **a concentração progressiva de áreas contíguas sob a influência econômica de um mesmo grupo empresarial**, como é caso, deve ser submetida a rigoroso escrutínio administrativo, sobretudo para verificar se a estrutura societária apresentada no procedimento corresponde efetivamente à realidade econômica subjacente.

5.38. Não se mostra juridicamente aceitável que a legítima exploração econômica do patrimônio público seja utilizada para, progressivamente, **extirpar uma atividade tradicional do Porto de Fortaleza em benefício da expansão de interesses empresariais privados**.

5.39. Por essas razões, antes de qualquer conclusão quanto à regularidade da participação da Recorrida, mostra-se imprescindível que sejam devidamente apurados os vínculos existentes entre esta e a **AUSTIN PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS LTDA.**, especialmente quanto à composição societária, administração, beneficiários finais, compartilhamento de estrutura operacional, empregados, equipamentos, endereços, contratos, relações comerciais e demais elementos capazes de revelar eventual **unidade de interesses ou atuação empresarial coordenada**.

5.40. Afinal, **mais importante do que a forma jurídica adotada pelas sociedades é a realidade econômica que efetivamente se apresenta à Administração**. E, se a instrução demonstrar que a Recorrida não passa de uma extensão operacional destinada a viabilizar a expansão de empresa que já detém área portuária vizinha, estará configurado quadro que exige especial atenção do Poder Público, não apenas sob a perspectiva da regularidade do procedimento, mas também da preservação da finalidade pública e da função social do espaço portuário, em consoância com o PDZ do Porto.

5.41. Por tudo exposto, deve-se concluir que a manutenção da habilitação da recorrida nessas condições produziria resultado duplamente ilegítimo: entregaria área de destinação pesqueira a empreendimento sem condições de cumpri-la, com desvio de finalidade em relação ao PDZ, e frustraria os licitantes que se estruturaram, a custo próprio, para atender às exigências do Edital.

VI — DA NECESSIDADE DE COMPATIBILIDADE DA CESSÃO COM AS ATIVIDADES E PROJETOS EXISTENTES NO PORTO – ART. 14 DA PORTARIA Nº 51/2021

6.1. A análise da viabilidade da presente Cessão de Uso não pode ser circunscrita à aferição da conveniência econômica da exploração da área ou à simples verificação da regularidade formal da pretendida ocupação.

6.2. A própria disciplina normativa aplicável às cessões de uso de áreas portuárias impõe à Administração uma análise mais ampla, voltada à preservação da funcionalidade e da finalidade pública do complexo portuário.

6.3. Com efeito, o **art. 14 da Portaria nº 51/2021** estabelece que o Estudo de Viabilidade Técnica que fundamenta a cessão deve avaliar, entre outros aspectos, **se a cessão pretendida não acarretará prejuízos às atividades e aos projetos em áreas sob jurisdição da Administração do Porto Organizado, ou em outras áreas sob sua gestão direta ou indireta, bem como naquelas necessárias ao acesso ao Porto**.

Art. 14. As cessões de uso das áreas deverão estar embasadas em estudos simplificados, que prevejam no mínimo o seguinte:

(...)

III - análise de viabilidade técnica, incluindo:

(...)

e) demonstração que a realização da cessão não trará prejuízos às atividades e projetos em áreas sob jurisdição da administração do porto organizado, ou em outras sob sua gestão direta ou indireta, ou, ainda, naquelas necessárias ao acesso ao porto.

6.4. A exigência normativa é particularmente relevante no presente caso. A avaliação de viabilidade não pode, portanto, considerar a área objeto da cessão como um espaço isolado, desprovido de relação funcional com as demais atividades desenvolvidas no Porto de Fortaleza.

6.5. Ao contrário, deve considerar a **interdependência operacional existente entre as diferentes áreas, instalações, atividades e usuários do complexo portuário**, especialmente quando determinada atividade constitui etapa necessária para o funcionamento de outra atividade econômica já estabelecida no Porto.

6.6. É precisamente o que ocorre na hipótese em exame. A área atualmente utilizada pela **ASPEMARF – Associação dos Armadores de Pesca** não desempenha função meramente acessória ou secundária. As atividades ali desenvolvidas constituem verdadeiro **elo logístico entre as pequenas embarcações pesqueiras e a cadeia industrial de processamento de pescados instalada no próprio Porto de Fortaleza**.

6.7. A relevância dessa operação torna-se ainda mais evidente quando considerada a atividade desenvolvida pela **COMPLEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PESCA E EXPORTAÇÃO LTDA.**, também cessionária do Porto, por intermédio do Termo de Cessão de Uso Onerosa nº 15/2020, materializado nos autos do caderno administrativo 50900.000055/2020-04.

- *Imagens que ilustram a sinergia operacional do Cais Pesqueiro*



6.8. Como é cediço, a COMPLEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PESCA E EXPORTAÇÃO LTDA constitui empreendimento de expressiva dimensão econômica e industrial, dotado de modernas unidades destinadas ao processamento de pescados, com capacidade para **processar e congelar mais de 50 toneladas de pescado por dia, armazenar aproximadamente 1.100.000 kg de produtos e produzir até 100.000 kg de gelo diariamente**. Trata-se, portanto, de atividade industrial que não apenas ocupa área portuária, mas que integra efetivamente a própria cadeia produtiva e logística relacionada à movimentação de cargas pelo Porto de Fortaleza.

6.9. Segundo os dados relativos ao empreendimento¹, os investimentos realizados pela COMPLEX na área ao longo de aproximadamente 20 anos já ultrapassaram mais de **R\$ 36 milhões**, havendo, ainda, projeção de novos aportes da ordem de **R\$ 2 milhões**. Além disso, aproximadamente **85% das vendas da empresa destinam-se à exportação**, circunstância que evidencia seu potencial de contribuição para a diversificação da matriz de cargas movimentadas pelo Porto de Fortaleza.

6.10. A atividade também possui expressivo impacto socioeconômico, com projeção de aproximadamente **300 empregos diretos e 900 empregos indiretos**.

6.11. Esses elementos não podem ser ignorados na elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica da presente cessão. Isso porque a **operação da COMPLEX pressupõe a existência de uma cadeia logística de abastecimento que começa justamente nas atividades desempenhadas pelas pequenas embarcações pesqueiras e encontra, no cais pesqueiro e nas estruturas de apoio atualmente utilizadas pela ASPEMARF, uma etapa essencial para o ingresso do pescado destinado ao processamento industrial, conforme pictograma ilustrado a seguir:**



¹ <https://www.docasdoceara.com.br/post/termo-aditivo-para-amplia%C3%A7%C3%A3o-da-compex-%C3%A9-assinado-com-a-cdc>

6.12. Em termos práticos, é a partir das atividades de suporte desenvolvidas pela ASPEMARF que parcela do pescado capturado pelas embarcações pesqueiras ingressa na cadeia produtiva da COMPEX, através do cais pesqueiro, para posterior processamento, congelamento, armazenamento e comercialização, inclusive para exportação.

6.13. Há, portanto, uma relação de complementaridade e interdependência operacional entre as atividades atualmente desenvolvidas pela **ASPEMARF**, ora recorrente, e aquelas desempenhadas pela COMPEX, matéria de interesse direto desta autoridade portuária, e que, por força da Portaria MINFRA 51/2021, DEVE SER OBSERVADA pelas autoridades responsáveis, sob pena de intervenção direta da ANTAQ.

6.14. Não se trata, conseqüentemente, de preservar uma atividade tão somente em razão de mera tradição ou de preferência subjetiva por determinado operador. O que está em discussão é a preservação de uma estrutura logística que serve de suporte à própria operação de outra empresa cessionária do Porto, cuja atividade industrial possui expressiva capacidade produtiva, relevante volume de investimentos, forte inserção no comércio exterior e significativo impacto na geração de empregos e na movimentação portuária.

6.15. Nesse contexto, a eventual destinação da área a pessoa jurídica que não disponha de capacidade jurídica e operacional para desempenhar as atividades de apoio logístico necessárias às pequenas embarcações pesqueiras, ao mesmo tempo em que pretende desenvolver atividade estranha àquela prevista para o local pelo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ, não pode ser tratada como questão meramente privada entre ocupante atual e pretendente à cessão.

6.16. Cuida-se de matéria que alcança diretamente a **ordem e a funcionalidade do complexo portuário**, na medida em que a alteração da destinação da área pode produzir efeitos sobre atividades econômicas desenvolvidas em outras áreas sob administração ou gestão do Porto.

6.17. É exatamente para impedir esse tipo de análise fragmentada que o art. 14 da Portaria nº 51/2021 exige que o Estudo de Viabilidade Técnica examine os potenciais prejuízos às atividades e projetos existentes não apenas na área objeto da cessão, mas também em outras áreas sob jurisdição ou gestão da Administração Portuária e naquelas necessárias ao acesso ao Porto.

6.18. A norma, portanto, consagra uma verdadeira **perspectiva sistêmica da gestão portuária**. A viabilidade de uma cessão não decorre exclusivamente da aptidão física ou econômica da área para receber determinado empreendimento. É necessário verificar se a nova utilização é compatível com o conjunto de atividades que compõem o funcionamento do Porto.

6.19. Sob essa perspectiva, a alteração da destinação da área atualmente utilizada pela ASPEMARF exige resposta objetiva a uma questão fundamental: a retirada da estrutura de apoio às pequenas

embarcações pesqueiras comprometerá, direta ou indiretamente, atividades ou projetos já instalados no Porto de Fortaleza?

6.20. No caso concreto, os elementos disponíveis indicam que a resposta merece especial atenção, precisamente porque a operação atualmente desenvolvida pela ASPEMARF constitui uma das etapas necessárias para o abastecimento da cadeia produtiva da COMPEX.

6.21. Não seria, portanto, suficiente que o Estudo de Viabilidade Técnica se limitasse a afirmar que a nova atividade é fisicamente possível ou economicamente viável na área pretendida. Seria indispensável demonstrar, de forma **concreta, técnica e fundamentada**, que **a substituição da atual utilização da área não produzirá prejuízos às operações das demais cessionárias**, especialmente àquelas cuja cadeia logística depende do funcionamento do cais pesqueiro e das estruturas de apoio às embarcações.

6.22. A questão se torna ainda mais relevante diante da circunstância de que a nova destinação pretendida **não corresponde à finalidade operacional historicamente desempenhada pela área nem, ao que se sustenta, à destinação estabelecida pelo próprio PDZ para aquele espaço.**

6.23. Em outras palavras, **não se pode admitir que uma área vocacionada ao apoio da atividade pesqueira seja convertida para finalidade estranha (bares e restaurantes) ao planejamento portuário sem que se demonstre, previamente, que essa alteração não comprometerá as atividades que dependem daquela estrutura.**

6.24. A ruptura de qualquer elo dessa cadeia possui potencial de repercussão sobre os demais. Assim, a Administração Portuária não pode avaliar a presente cessão exclusivamente sob a ótica do benefício econômico decorrente da ocupação da área. Deve avaliar, também, **o custo operacional e econômico decorrente da eventual supressão de uma atividade de apoio que atualmente viabiliza o funcionamento de outra instalação portuária relevante.**

6.25. A rigor, a manutenção da atividade de apoio às pequenas embarcações pesqueiras não representa obstáculo ao desenvolvimento econômico do Porto. Ao contrário: **ela integra a própria infraestrutura logística necessária à geração de atividade econômica, empregos, investimentos, movimentação de cargas e exportações já existentes no complexo portuário.**

6.26. A eventual substituição dessa atividade por empreendimento que não possua capacidade ou finalidade compatível com essa função logística poderá, portanto, produzir o paradoxo de que uma nova cessão, aparentemente destinada a promover a exploração econômica da área, **termine por prejudicar uma atividade industrial de maior escala, já instalada, já investida e diretamente integrada à movimentação portuária.**

6.27. O que está em jogo é a preservação da racionalidade do planejamento portuário, da continuidade das atividades econômicas existentes, da eficiência da infraestrutura instalada e da própria finalidade pública que justifica a exploração das áreas integrantes do Porto Organizado.

6.28. Nesse cenário, **a destinação da área a pessoa jurídica que não demonstre capacidade efetiva para desempenhar as atividades de apoio logístico às pequenas embarcações pesqueiras, especialmente quando pretende desenvolver atividade estranha à destinação prevista no PDZ, reclama especial escrutínio administrativo.**

6.29. Antes de autorizar a cessão, é indispensável que o Estudo de Viabilidade Técnica demonstre, de maneira objetiva e fundamentada, que a alteração pretendida **não acarretará prejuízos às atividades e aos projetos já existentes no Porto**, notadamente à operação da COMPEX e às demais atividades que dependem, direta ou indiretamente, da estrutura proporcionada pelo cais pesqueiro.

6.30. Afinal, **a Administração Portuária não administra áreas isoladas; administra um sistema logístico integrado.** E, nesse sistema, a atividade de apoio às pequenas embarcações pesqueiras não pode ser simplesmente eliminada em nome de uma nova exploração econômica sem que se demonstre, previamente, que essa substituição é compatível com o planejamento portuário e não compromete atividades, investimentos, empregos, exportações e operações que já integram a realidade econômica do Porto de Fortaleza.

6.31. É justamente essa análise sistêmica que o art. 14 da Portaria nº 51/2021 exige. E sua ausência, ou sua realização meramente formal, compromete a própria demonstração de viabilidade que deve necessariamente anteceder a Cessão de Uso Onerosa.

VII — DOS PEDIDOS

2.1. Ante o exposto, requer a recorrente:

- i)** o recebimento e o processamento do presente recurso, bem como o provimento da tese recursal ventilada;
- ii)** no mérito, a reforma da decisão recorrida, com a **inabilitação** da licitante A.M.A GESTÃO E COMÉRCIO VAREJISTA LTDA., por incompatibilidade da documentação apresentada com o objeto e a finalidade fixados no Edital nº 14/2026, no Estudo Simplificado (Anexo III) e no PDZ do Porto de Fortaleza, prosseguindo-se o certame na ordem de classificação;
- iii)** a juntada dos documentos anexos e a ciência do inteiro teor desta peça à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e à Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, dado o interesse regulatório na destinação de áreas do porto organizado.

Nestes termos, pede deferimento.

Fortaleza/CE, *data de assinatura eletrônica*.

Silvestre Henrique Filho

Presidente da ASPEMARF

CPF nº 166.942.953-91