



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

PROCESSO: 50300.004957/2020-71
REFERÊNCIA: Leilão nº 05/2021-ANTAQ
OBJETO: Arrendamento da área denominada STS08, destinada à movimentação e armazenagem de granéis líquidos, especialmente combustíveis, localizada dentro do Complexo Portuário de Santos.
IMPUGNANTE: PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS

DA INTRODUÇÃO

1. Trata-se de impugnação ao Edital nº 05/2021-ANTAQ, cujo objetivo é o arrendamento da área denominada STS08, destinada à movimentação e armazenagem de granéis líquidos, especialmente combustíveis, localizada dentro do Complexo Portuário de Santos.

DAS PRELIMINARES

2. O pedido foi apresentado pela empresa PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS, conforme previsão constante na Seção VI - Da Impugnação ao Edital do instrumento convocatório.

DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE E PEDIDOS DA IMPUGNANTE

3. A petionária insurge-se contra o edital, através da Impugnação ao Leilão 05/2021 - PETROBRAS (SEI nº 1468457), de forma que a seguir apresentar-se-á breve síntese dos argumentos da impugnante, referenciando-os pela numeração que receberam na peça impugnatória:

I- DA TEMPESTIVIDADE

4. Argui pela tempestividade da interposição da impugnação conforme previsto no Edital do Leilão nº 05/2021-ANTAQ, item 6.1 c/c item 26.1.1.

II.1 – DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO OU SUPRESSÃO DOS PREÇOSTETO PREVISTOS SUBSEÇÃO 10 - REMUNERAÇÃO DA ARRENDATÁRIA DA MINUTA DE CONTRATO - STS-08

5. Aduz que “o Terminal de Santos (Alemoa) funciona como terminal regulador de estoques das refinarias de SP e como entrada do GLP para atendimento do déficit de mercado deste produto em SP e no Centro-Oeste”.

6. Citando os estudos e atos justificatório relativos ao presente certame, bem como a manifestação do TCU sobre este, enfatiza que o preço-teto para granéis líquidos, previsto para vigorar durante os 7 primeiros anos do contrato, visa impedir abusos do futuro arrendatário.

7. Por fim, ataca a cláusula 10.5 da minuta do contrato do certame, a qual prevê que os “Preços-teto estabelecidos poderão ser alterados ou suprimidos, de ofício ou por provocação da Arrendatária, caso seja comprovada, perante a ANTAQ, a existência de ambiente concorrencial competitivo”.

8. Embasa a impugnação ao citado item afirmando que a “medida traz consigo uma grande insegurança quanto à continuidade do abastecimento em preços razoáveis, possibilitando a prática de preços abusivos de serviços por novos entrantes”.
9. Prossegue citando informação obtida em sede de pedidos de esclarecimentos, solicitação em que tentou deixar estabelecido, dado o caráter vinculante dos esclarecimentos, que somente seria considerado ambiente concorrencial caso existissem outras instalações capazes movimentar a totalidade do volume que atualmente passa pelo terminal.
10. Colecionou também a resposta emitida pela CPLA, a qual afirmava que o entendimento então expressado não estava correto, pois poderia ser considerado ambiente competitivo o caso de existência de capacidade de movimentação para volumes parciais, e que caberá à ANTAQ, junto com o MINFRA, a avaliação do ambiente concorrencial caso a caso.
11. Alegando que o entendimento poderia levar a retirada do price cap sem a efetiva existência de concorrência, pugna pela supressão da cláusula 10.5.

II.2 – DA SUBSTITUIÇÃO DOS BRAÇOS DE CARREGAMENTO

12. Questiona nessa seção sobre a previsão de substituição de braços de carregamento, alegando que foram feitos pedidos de esclarecimento quanto ao tema. Prossegue explicando que fora previsto nos estudos e ratificado em sede esclarecimentos que deveriam ser substituídos 18 braços de carregamentos.
13. Não obstante, em outro pedido de esclarecimento ao mesmo certame, perguntou e obteve resposta de que “não foram previstas a construção de novas linhas de dutos no píer existente”, motivo pelo qual, não haveria sentido na exigência atinente a 18 braços, que nessa situação ficariam sem interligação.
14. Arremata dizendo que “diante do caráter vinculante dos esclarecimentos e visando uniformizar o entendimento sobre o tema, apresentamos a impugnação ao Edital de modo a limitar a substituição dos braços de carregamento aos 15 existentes e interconectados ao terminal”.

II.2 – DA CONSTRUÇÃO DE SUBESTAÇÃO NA ÁREA COMUM

15. Aqui impugnante trata da futura construção de subestação de energia na área comum aos futuros terminais, e afirma que o “Edital não estabelece qualquer escopo quanto à obrigação da nova arrendatária, o grau de incerteza compromete o interesse do proponente e gera insegurança quanto ao cumprimento da obrigação, podendo ensejar inclusive pedido de reequilíbrio do contrato a depender das diferentes expectativas da nova arrendatária e do Poder Concedente”.
16. Alegando que é obrigação do Poder Concedente prestar esclarecimentos quanto aos investimentos de forma a “reduzir a assimetria e alinhar as expectativas”, apresenta a “impugnação ao Edital de modo que a CPLA possa indicar os requisitos mínimos da nova subestação de energia na área comum do Porto”.

II.3 – DO TERMO DE SEGREGAÇÃO DE ÁREAS – RESPONSABILIDADE PELOS CUSTOS ENVOLVIDOS (Apêndice 4 do Edital)

17. Inicialmente, a ora Impugnante, cita pedido de esclarecimento referente ao item 27.2.13 do Edital da área STS-08A, no qual contesta a previsão de assinatura de um termo de segregação apenas para a aquela área, citando também a resposta exarada pela CPLA, alegando que se tratava de erro formal, de modo que a obrigação caberia também à área STS08.
18. Prossegue alegando que “não houve, após os pedidos de esclarecimentos, uma revisão do Edital nº 05 de forma a incluir o termo de segregação para o arrendatário da área STS-08”.

19. Pugna finalmente para que “se proceda uma revisão do Edital nº 05 de forma a incluir o termo de segregação para o arrendatário da área STS-08”.

20. Vencidos os prolegômenos, passa-se a análise das razões apresentadas, referenciadas pelos respectivos tópicos:

CONSIDERAÇÕES QUANTO AO ITEM I - DA TEMPESTIVIDADE

21. A apresentação do pedido de impugnação **reputa-se tempestiva**, conforme embasamento apresentado pela petionária.

CONSIDERAÇÕES QUANTO AO ITEM II.1 – DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO OU SUPRESSÃO DOS PREÇOSTETO PREVISTOS SUBSEÇÃO 10 - REMUNERAÇÃO DA ARRENDATÁRIA DA MINUTA DE CONTRATO - STS-08

22. Em que pese a compreensível preocupação da impugnante, que por ocasião do presente certame pode passar a ser cliente do futuro terminal, as manifestações apresentadas não têm o propósito de esclarecer, e sim de tentar impor entendimento quanto ao que caracterizará ambiente concorrencial competitivo. A presente impugnação, bem como o antecedente e citado pedido de esclarecimentos, caso obtivesse anuência, estaria modificando a natureza do que prevê o instrumento convocatório, limitando o capacidade de avaliação de casos futuros que pudessem levar suspensão do *price cap*.

23. A alegação de que a cláusula apresenta risco de supressão de preço-teto sem efetiva concorrência não vem acompanhada de qualquer justificativa, e pressupõe ainda a absoluta incapacidade do MINFRA e ANTAQ em fazerem uma análise correta e acertada do mercado relevante no momento da avaliação de eventual pedido de retirada do *price cap*. Não se explica, por exemplo, porque um terminal que possa movimentar a metade da capacidade existente, não representaria concorrência.

24. É preciso dizer ainda que tal tipo cláusula é comum quando há previsão de *price cap* e está alinhada com a Teoria de Imprevisão, acolhida em nosso ordenamento jurídico, visando evitar que o contrato se torne excessivamente oneroso a alguma, parte em decorrência de mudanças fáticas ocorridas. Nessa toada, **o argumento apresentado não merece prosperar**.

CONSIDERAÇÕES QUANTO AO ITEM II.2 – DA SUBSTITUIÇÃO DOS BRAÇOS DE CARREGAMENTO

25. Em primeiro lugar, vale destacar que, para determinação do quantitativo de braços a serem substituídos, valores para aquisição e instalação dos equipamentos, foi utilizado como subsídio o Plano de Investimentos Terminal de Santos 2019 a 2044, fornecido pela atual arrendatária da área (Petrobrás Transporte S.A.), de acordo informação fornecida pelo MINFRA.

26. Ademais, por oportuno, é preciso trazer à baila trechos de contribuições da lavra da Petrobras quando da elaboração do citado Plano de Investimentos:

1ª Contribuição Petrobrás: Plano de Investimentos Terminal de Santos 2019 a 2044, Seção C – Engenharia

6. Novos Braços de Carregamento
Descrição/Justificativa

O terminal possui 18 braços de carregamento instalados nos píeres 1 e 2 de navios e 1 e 2 de barcaças, entre claros, escuros, bunker e GLP. Excetuando-se os de GLP, todos os demais braços são arrendados da CODESP, fabricados nos anos 1970 e, portanto, embora em plena operação, há muito ultrapassados tecnologicamente.

Diante dessa realidade, a Transpetro adquiriu 18 novos braços que já estão armazenados no Terminal e aguarda início da instalação em substituição aos existentes.

Nos Píeres 1 e 2 são 6 braços de escuros de 16" e 8 braços de claros de 12". **Nos Píeres de barcaças são 2 braços de claros de 8" e 2 braços de escuros de 10"**.

As vantagens de novos braços são:

Podem ser reparados no próprio píer, não precisam ser retirados para intervenções, o que reduz riscos e custo de manutenção (cábrea e aluguel de espaço);

Aumentam também a disponibilidade dos berços, reduzindo sobrestadias e promovendo maior flexibilidade operacional;

Consequências da não realização:

- Intervenções crescentes (fim da vida útil, mais de 45 anos de uso).
- Maior risco e custo de manutenção e aumento de sobrestadias.
- Redução de vazão nos casos em que se poderia acoplar 2 braços simultâneos,
- gerando ainda mais sobrestadias.
- Alienação de 18 braços novos.

2ª Contribuição Petrobrás: Detalhamento das 11 melhorias previstas em Edital

5. Novos braços de carregamento para os berços existentes AL01 e AL02

Este item refere-se à substituição dos braços marítimos atuais, instalados e operando desde 1973 nos berços AL01 e AL02.

Sete para o berço AL01 (ou píer São Paulo):

- 3 x (16" 150# para escuros);
- 4 x (12" 150# para claros).

Sete para o berço AL02 (ou píer Santos):

- 3 x (16" 150# escuros);
- 4 x (12" 150# para claros).

(grifos do subscritor)

27. De acordo com a própria opinião apresentada por Petrobras, **os 18 novos braços de carregamento têm o potencial de aumentar a disponibilidade dos berços, reduzindo sobrestadias e promovendo maior flexibilidade operacional.** Ocorre que, por ocasião de sua segunda contribuição, Petrobras por algum motivo não revelado, e contrariando seus próprios argumentos em manifestação anterior, **excluiu os braços de carregamento do píer de barcaças.** Destaca-se, entretanto, que a supressão não foi acatada nos estudos pela equipe técnica.

28. Também é necessário salientar que, segundo a equipe técnica do MINFRA, não há nenhum vínculo entre a substituição dos braços de carregamento e a construção de novas linhas de dutos no píer existente, conforme tenta a impugnante induzir a crer. Demais disto, o investimento está em linha com a política pública setorial e com os ganhos operacionais almejados para o arrendamento.

29. Levando-se em conta a inexistência contradição levantada, **não assiste razão aos argumentos suscitados pela Impugnante,** de modo que não devem ser acolhidos.

CONSIDERAÇÕES QUANTO AO ITEM II.2 – DA CONSTRUÇÃO DE SUBESTAÇÃO NA ÁREA COMUM

30. Conforme apontado no item 2.6.4, do Estudo STS08 - Seção C - Engenharia_rev5 (SEI nº 1399974), que embasa o presente certame, o investimento visa atender a demanda das instalações da região, equivalente a uma potência mínima instalada de 862,5 KVA, através de uma nova subestação com área mínima de 100 m², que deverá atender às diversas instalações que atualmente são servidas pelas subestações SE-2 e SE-3.

31. O mesmo item da citada seção dos Estudos destaca em que local as citadas subestações estão situadas na área, bem como lista as instalações por estas atendidas. Desse modo não há razão em dizer que o "Edital não estabelece qualquer escopo quanto à obrigação da nova arrendatária". O interessado poderá visitar as subestações existentes (SE-2 e SE-3), as quais serão substituídas, adquirindo assim, subsídios para aferir e propor, de acordo com projeção da realocação da rede de alimentação, os equipamentos necessários, visando atender a demanda equivalente a uma potência mínima de 862,5 KVA, conforme já mencionado.

32. Ademais, registra-se também a baixa relevância do referido investimento frente ao CAPEX total do Estudo do terminal STS08, da ordem de apenas 0,4%, não se podendo falar em "grau de

incerteza compromete o interesse do proponente e gera insegurança quanto ao cumprimento da obrigação".

33. Noutra banda, é preciso lembrar que incumbe ao eventual proponente, diante dos requisitos apresentados no certame licitatório, deslindar, esmiuçar e precificar como deverá atender ao que se pede dentre as várias opções disponíveis. A expertise necessário para determinar a solução técnica que melhor se adequa ao escopo proposto é inerente à própria natureza competitiva do Ed. Demonstra-se um contrassenso exigir que o Poder Concedente se imiscua nos mínimos detalhes dos serviços que pretende delegar, justamente porque pressupõe o particular mais qualificado para realizá-lo.

34. Ante o exposto, **os argumentos esposados pela ora Impugnante não merecem guarida**, uma vez que as informações apresentadas na documentação que instrui o certame, bem como a previsão de visitas técnicas à área em comento fornecem os subsídios necessários para elaboração de proposta.

CONSIDERAÇÕES QUANTO AO ITEM II.3 – DO TERMO DE SEGREGAÇÃO DE ÁREAS – RESPONSABILIDADE PELOS CUSTOS ENVOLVIDOS (Apêndice 4 do Edital)

35. No tópico referente à discussão quanto aos braços de carregamento (II.2, §18) a impugnante reconhece o "caráter vinculante dos esclarecimentos". Entretanto, estranhamente, no presente argumento, ataca a lisura do Edital pela ausência do Termo de Segregação de Áreas como anexo, entendendo que este deveria ter sido ali inserido após resposta aos esclarecimentos. Ora, se os esclarecimentos têm caráter vinculante, e fora respondido à própria impugnante da necessidade de assinatura do referido termo, saneado está o erro formal.

36. **A impugnação intentada não deve ser acolhida**, uma vez que o Termo de Segregação de Áreas está amplamente disponível a qualquer eventual proponente, e a leitura do pedido de esclarecimento, bem como sua respectiva resposta, fornecem indicação de onde o mesmo pode ser encontrado e dão certeza da obrigatoriedade de sua assinatura. Ademais, o fato não influencia de forma alguma os cálculos necessários para a elaboração da proposta ou acarreta qualquer prejuízo ao entendimento da dinâmica pretendida exploração da área.

DA DECISÃO

37. Antes da decisão, informo que foi juntado pela Comissão o documento "Impugnação ao Leilão 05/2021 - PETROBRAS - pública (SEI nº 1471664)" contendo o inteiro teor da impugnação, porém sem a documentação anexa a esta, a qual consiste em documentos de identificação do representante da Impugnante e afins, em observância a Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD. O documento "Impugnação ao Leilão 05/2021 - PETROBRAS -restrita (SEI nº 1468457)" deverá ser mantido com restrição de acesso.

38. Pelas razões e fundamentos expostos, esta Comissão Permanente de Licitação de Concessões e 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.

BRUNO DE OLIVEIRA PINHEIRO
Presidente da CPLA



Documento assinado eletronicamente por **Bruno de Oliveira Pinheiro, Presidente da CPLA**, em 12/11/2021, às 18:19, 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 **1468460** e o código CRC **450BF3A1**.



Referência: Processo nº 50300.004957/2020-71

SEI nº 14