



**AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA E MOVIMENTAÇÃO
COORDENAÇÃO DE ACESSO A TRANSPORTE DE LÍQUIDOS**

OFÍCIO Nº 1/2021/SIM-CAL/SIM/ANP-RJ-e

Ao Senhor
FÁBIO LAVOR TEIXEIRA
Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias
Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários
Ministério da Infraestrutura

C/c:
RODOLFO SABOIA
Diretor Geral - DG/ANP

JOSÉ CESÁRIO CECCHI
Diretor - DIR II/ANP

BRUNO CONDE CASELLI
Superintendente de Defesa da Concorrência - SDC/ANP

CEZAR CARAM ISSA
Superintendente de Distribuição e Logística - SDL/ANP

Assunto: Consulta à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP acerca da regulação de dutovias.

Referências: Processo ANP nº 48610.218814/2020-07; Ofício Nº 61/2020/DNOP/SNPTA (SEI 1091714); Processo ANP nº 48610.200848/2020-37.

Senhor Diretor,

1. Faço referência ao ofício em epígrafe, relacionado à modelagem dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA das áreas STS08 e STS08A, no Porto Organizado de Santos/SP. Em atenção à consulta formulada a esta Agência para que se manifeste, sob o ponto de vista regulatório, acerca da possibilidade de o(s) licitante(s) vencedor(es) operar(em) os dutos da Petrobras, que chegam aos terminais, invertendo o sentido de fluxo, visando escoar os produtos armazenados naqueles ativos portuários, esclarecemos o que segue.
2. Sobre a modelagem das referidas áreas, já houve manifestação da ANP, em atendimento ao art. 16, § 2º, da Lei nº 12.815/2013, por meio do Ofício Nº 286/2020/DG/ANP-RJ -e (SEI 0862597), no âmbito do processo 48610.200848/2020-37. Todavia, uma vez que o Poder concedente identificou que possa haver certa complexidade na relação comercial entre proprietário dos dutos (Petrobras), operador dos dutos (Transpetro) e futuros operadores dos terminais, cabe aprofundar um pouco mais as explicações sobre a forma como a ANP regula esse tipo de infraestrutura dutoviária. Assim, faremos um breve resumo da infraestrutura de dutos que conecta o terminal da Alamoia, atualmente operado pela Transpetro, ao conjunto de terminais e refinarias de São Paulo, bem com passaremos pelos principais pontos correlatos do arcabouço regulatório atual.
3. No estado de São Paulo, a Petrobras possui quatro refinarias e um sistema de dutos e terminais apresentados de forma esquemática na figura a seguir. Os terminais aquaviários destinados à movimentação de petróleo e derivados estão localizados em Santos e São Sebastião.

Figura 1 – Esquema das instalações da Petrobras conectadas por dutos, no estado de São Paulo

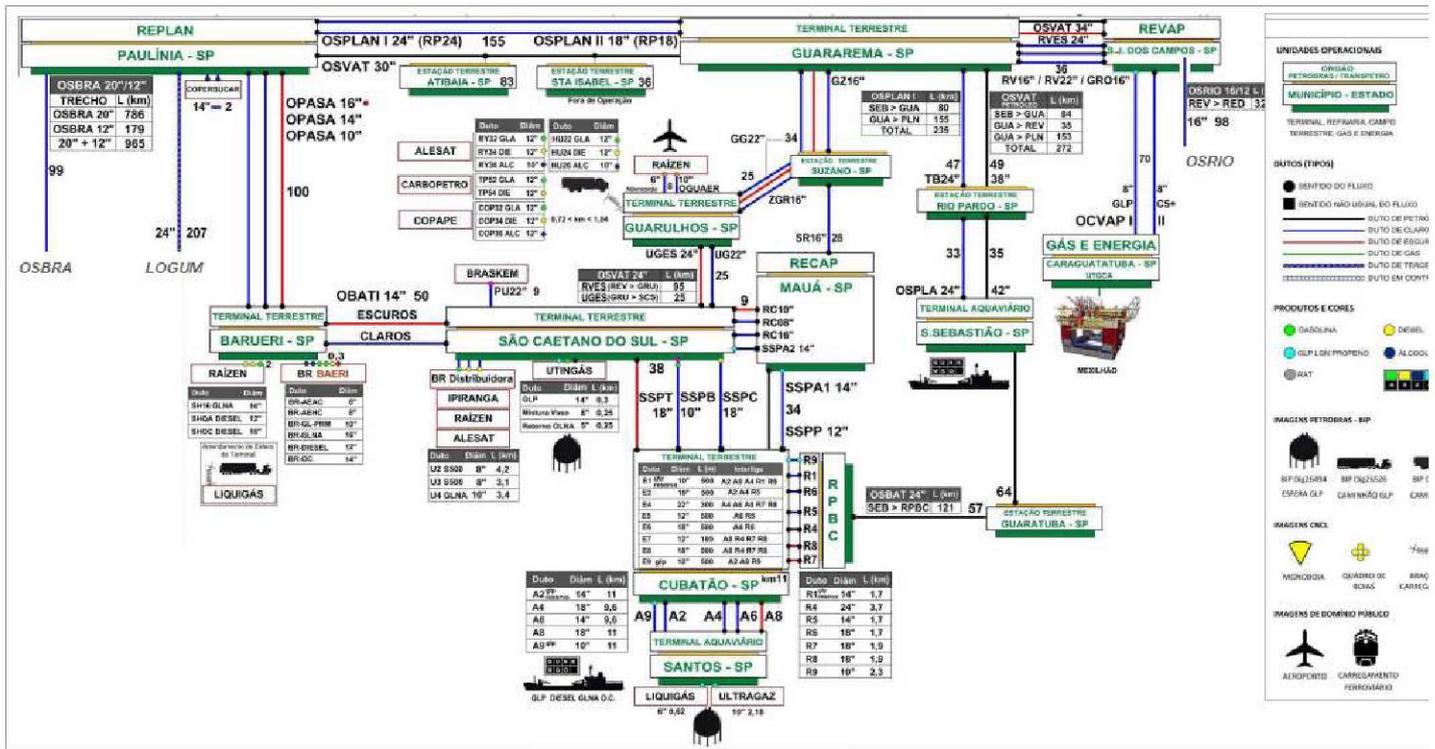


Fonte: Adaptado de RIMA - Relatório de Impacto Ambiental, Plano Diretor de Dutos de São Paulo (PDD/SP), Petrobras,2007

4. A partir do Porto Organizado de Santos, na área da Alamoia, sai uma faixa de dutos que leva até o terminal terrestre de Cubatão. Esse terminal também está conectado por dutos à refinaria de Cubatão (RPBC), à refinaria de Mauá (RECAP) e ao terminal terrestre de São Caetano do Sul. Todas essas unidades têm outros dutos que as conectam a demais terminais e refinarias do sistema Petrobras no estado. Na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, há infraestrutura de entrega de produtos para os distribuidores (seja por dutos conectados às bases de distribuição, seja por carregamento rodoviário

direto nos terminais) nos terminais de São Caetano do Sul, Barueri e Guarulhos e na RECAP. Na atual configuração, os terminais terrestres e os dutos mais longos são operados pela PETROBRAS TRANSPORTE S.A. - **TRANSPETRO**, ao passo que as refinarias e alguns dutos mais curtos, de transferência, são operados pela PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (**PETROBRAS**). Outros dutos curtos de transferência são operados pelos próprios distribuidores. Um esquema da malha de dutos do sistema Petrobras é apresentado na figura 2 a seguir.

Figura 2 - Fluxograma de oleodutos e sistemas interligados no estado de São Paulo.



Fonte: Adaptado de Fluxograma de Processo - Oleodutos e Sistemas Interligados da Diretoria de Dutos e Terminais da Transpetro, REV. A de 02/07/17 (SEI 0288798)

5. Há uma rede de dutos de petróleo que alimentam as refinarias do estado, com produto desembarcado a partir do terminal aquaviário de São Sebastião. O terminal de Santos/Alamoia, atualmente operado pela Transpetro, por outro lado está envolvido com o que poderíamos resumir como três fluxos principais:

- I - escoamento de óleo combustível a partir das refinarias até o terminal aquaviário de Santos, onde é embarcado em abastecer embarcações no próprio porto. Os dutos que carregam esse produto estão marcados em vermelho na figura 2 (dutos de escuros) - são exemplos os dutos A8, R7, R8, SSPT etc.;
- II - Internalização de GLP desembarcado no terminal de Santos e entrega para os distribuidores tanto no próprio município, quanto em Cubatão e na região metropolitana de São Paulo. Os dutos de GLP têm um ponto azul claro na sua extremidade, na figura 2. Atuam nesses fluxos, principalmente, os dutos A9, R9 e SSPA (trechos 1 e 2), além dos dutos de 6" e 10" que ligam o terminal de Santos às distribuidoras Ligiqás e Ultragas, respectivamente;
- III - Regulação da demanda de Claros (Diesel, Gasolina, Nafta, Querosene de Aviação) - Tanto o terminal de São Sebastião quanto o terminal de Santos podem embarcar ou desembarcar produtos claros. O sentido do fluxo (se para o terminal, ou a partir dele) depende hoje principalmente do planejamento de mercado da Petrobras, montado a partir da sua demanda, capacidade de produção/mix das refinarias e capacidade logística de escoamento. Essa programação acaba se refletindo na própria programação da operação dos oleodutos, na medida em que a Petrobras é atualmente a única carregadora em vários trechos de dutos. Vários desses dutos são bidirecionais e podem operar com vários produtos, em uma seqüência de bateladas (poliduto bidirecional). Alguns exemplos nesse sistema são os dutos A4, A6, A2, R1, R5, R6, SSPB, SSPC.

6. A infraestrutura apresentada reflete bem o que já foi apresentado pela ANP em oportunidade anterior, conforme asseverado pela Nota Técnica Nº 1/2020/SIM-CAL/SIM/ANP-RJ (SEI 0591438):

5.3.1.1. [...] a instalação atualmente operada pela Transpetro no Terminal de Alamoia está intimamente ligada ao sistema de refinarias e dutos de São Paulo, e serve como uma das saídas/entradas de produto desse sistema. Especialmente para GLP e Óleo Combustível, essa instalação é chave no abastecimento atualmente, conforme já foi explicado em manifestações recentes da ANP, e uma interrupção abrupta da operação desse terminal traria efeitos negativos imediatos ao sistema de abastecimento de combustíveis, que é de interesse público.

7. Vista brevemente a infraestrutura, passemos aos aspectos legais e regulatórios.

8. A atribuição de regular o mercado de transporte dutoviário é atribuído à ANP na mesma Lei que criou a agência, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 ("Lei do Petróleo"). A mesma Lei diferencia os conceitos de transporte e de transferência, de acordo com a existência ou ausência de interesse de terceiros no mesmo percurso:

"Art. 6º Para os fins desta Lei e de sua regulamentação, ficam estabelecidas as seguintes definições:

[...]

VII - **Transporte:** movimentação de petróleo, seus derivados, biocombustíveis ou gás natural em meio ou percurso considerado de interesse geral; *(Redação dada pela Lei nº 12.490, de 2011)*

VIII - **Transferência:** movimentação de petróleo, seus derivados, biocombustíveis ou gás natural em meio ou percurso considerado de interesse específico e exclusivo do proprietário ou explorador das facilidades; *(Redação dada pela Lei nº 12.490, de 2011)*"
(grifos apostos)

9. Essa mesma Lei institui, como regra, o livre acesso à infraestrutura de transporte dutoviário e ao terminais marítimos, com o acesso não discriminatório para o uso desse tipo de infraestrutura. Também determina que o pagamento pelo uso deve remunerar adequadamente o titular das instalações - a remuneração será negociada entre as partes ou fixada pela ANP caso não cheguem a um acordo. Por fim, é atribuída ao proprietário das instalações a preferência para movimentação de seus próprios produtos, conforme regulamentação da ANP.

"Art. 58. Será facultado a qualquer interessado o uso dos dutos de transporte e dos terminais marítimos existentes ou a serem construídos, com exceção dos terminais de Gás Natural Liquefeito - GNL, mediante remuneração adequada ao titular das instalações ou da capacidade de movimentação de gás natural, nos termos da lei e da regulamentação aplicável. *(Redação dada pela Lei nº 11.909, de 2009)*

§ 1º A ANP fixará o valor e a forma de pagamento da remuneração adequada com base em critérios previamente estabelecidos, caso não haja acordo entre as partes, cabendo-lhe também verificar se o valor acordado é compatível com o mercado. *(Redação dada pela Lei nº 11.909, de 2009)*

§ 2º A ANP regulará a preferência a ser atribuída ao proprietário das instalações para movimentação de seus próprios produtos, com o objetivo de promover a máxima utilização da capacidade de transporte pelos meios disponíveis."

(grifos apostos)

10. A ANP estabeleceu duas resoluções que tratam do livre acesso aos oleodutos de transporte. A Resolução ANP nº 35, de 13 de novembro de 2012, trata dos **dutos longos**, com extensão igual ou superior a 15 km (quinze quilômetros). A Resolução ANP nº 716, de 17 de janeiro de 2018, por sua vez, trata dos **dutos curtos**, cuja extensão é menor que 15 km (quinze quilômetros).

11. Importante identificar que, na análise solicitada pelo Ministério da Infraestrutura, estão envolvidos dutos de transporte longos e curtos, de acordo com sua extensão. Os cinco dutos que ligam o terminal de Santos ao terminal de Cubatão, por exemplo, são dutos curtos sujeitos à Resolução ANP nº 716/2018. Por sua vez, os três dutos que ligam o terminal de Cubatão ao terminal de São Caetano do Sul, bem como o duto de GLP que liga Cubatão à refinaria RECAP, são dutos longos.

12. Em ambas as Resoluções ANP correlatas, a premissa básica é que o Transportador deve atender, **de forma não discriminatória**, Terceiros interessados, ou seja, qualquer empresa ou consórcio de empresas que solicita, formalmente, ao Transportador, serviços de movimentação de Produtos na Instalação de Transporte. O Transportador deve ainda observar a **preferência do proprietário** no atendimento às demandas pelo serviço de transporte, conforme preceitua a Lei e foi regulamentado. Sobre esse tema, é importante esclarecimentos adicionais.

13. De maneira geral, no modelo de negócio escolhido pelo Grupo Petrobras para gestão dos seus ativos, a PETROBRAS é a empresa proprietária das instalações de transporte operadas pela TRANSPETRO, incluindo dutos e terminais de toda a malha do estado de São Paulo. Nesse caso, a PETROBRAS faz jus à preferência do proprietário quando solicita que seus próprios produtos sejam transportados pela TRANSPETRO naqueles oleodutos.

14. A preferência do proprietário se expressa de maneira distinta entre dutos longos e curtos, de acordo com a regulamentação para cada tipo de duto.

15. Para os dutos longos, a Resolução ANP nº 35, de 2012, inicialmente destaca dois momentos importantes da relação comercial entre Transportador e Carregadores.

I - O primeiro é a assinatura do contrato entre Transportador e Carregador, que pode se dar na modalidade Firme ou Não Firme. O conceito de Transporte Firme é o "serviço de transporte de Produtos, prestado pelo Transportador ao Carregador, de forma regular, até o limite contratado, e que não pode ser interrompido ou reduzido pelo Transportador" (art. 2º, XII). Por outro lado, o Transporte Não Firme é aquele "que pode ser interrompido ou reduzido pelo Transportador, anteriormente ao início do efetivo transporte de uma batelada de um Produto" (art. 2º, XIII);

II - Outro momento é a elaboração da programação mensal (art. 19), que se inicia no mínimo com 30 dias de antecedência, a partir da apresentação, pelos Carregadores com contrato Firme, de suas programações mensais de transporte. Após a alocação desses pedidos e confirmação de ambas as partes, há também uma janela para alocação das solicitações dos carregadores com contrato Não Firme, ao final da qual é divulgada a programação contratada, até 5 dias antes do mês do efetivo transporte. As solicitações encaminhadas após a divulgação da programação contratada são tratadas individualmente e seu atendimento, ou não, deve ser comunicado pelo Transportador ao Carregador em até 7 dias.

16. Dito isso, a Preferência do Proprietário é conceituada como o "volume mensal de Produtos, entre Pontos de Recepção e de Entrega, que é garantido ao Carregador Proprietário da Instalação de Transporte para a movimentação de seus próprios Produtos" (art. 2º, XVIII). Ou seja, o volume alocado à preferência do proprietário goza dos mesmos privilégios do volume de contratos firmes no momento da programação mensal, pois é considerado logo na primeira fase. Todavia, importante ressaltar que a preferência do proprietário não significa a exclusividade na utilização: o Transportador deve atender as solicitações de Terceiros interessados, de forma não discriminatória, em ambas as fases - a qualquer tempo na contratação (caso haja Capacidade Disponível Operacional) e mensalmente na programação (caso haja Capacidade Contratada Ociosa, inclusive aquela de Carregadores Proprietários alocada na preferência do proprietário) (art. 3º).

17. Ainda para os dutos longos, há uma sistemática quinquenal de revisão dos volumes de preferência do proprietário, que devem ser determinados pela ANP mediante proposta apresentada pelo Transportador (art. 8 a 12). A última revisão de preferência do proprietário aprovada pela ANP em favor do Carregador Proprietário PETROBRAS, para contratação antecipada com o Transportador TRANSPETRO, resultou na publicação do Despacho ANP nº 170, de 28 de fevereiro de 2020 (anexo). Essa decisão, constante no processo 48610.218814/2020-07, está em fase de recurso administrativo. Todavia, é interessante destacar certos dutos longos que podem ser do interesse de qualquer carregador que tenha interesse em escoar produtos desembarcados no terminal de Santos para a região metropolitana de São Paulo. Por exemplo, os dutos OSSP que ligam o terminal de Cubatão ao terminal de São Caetano do Sul, apresentam as seguintes Capacidades Operacionais e volumes alocados na preferência do proprietário para o quinquênio 2018-2023, em metros cúbicos por mês, conforme apresentado no quadro 1:

Quadro 1 - Capacidade Operacional e Preferência do Proprietário alocadas a dutos selecionados, conforme Despacho ANP nº 170, de 2020.

Código DCPD	Nome	Diâm. (Pol)	Extensão (km)	Ano Início Operação	Origem	UF	Destino	UF	Produto (s)	Capacidade Operacional (m³/mês)	Preferência do Proprietário 2018-2023 (m³/mês)
000645	OSSP-A	14	46,2	1989	TT Cubatão	SP	TT São Caetano	SP	Claros/GLP	282.744	134.461
000646	OSSP-B	10	37	1972	Cubatão	SP	TT São Caetano	SP	GLP/Claros	129.989	61.200
000647	OSSP-OC	18	37,9	1980	Cubatão	SP	TT São Caetano	SP	O.C.	288.055	172.010
000648	OSSP-C	18	38	1952	Cubatão	SP	TT São Caetano	SP	Claros	277.328	152.408

18. Sendo assim, é importante notar que a preferência do proprietário nesses dutos selecionados varia entre 47-60% da capacidade operacional, havendo espaço para contratação de capacidade além da própria preferência do proprietário.

19. Também é importante observar que, nas premissas adotadas pelo Transportador para o cálculo de capacidade desses dutos OSSP (SEI 0274808), apesar de todos serem bidirecionais, foi considerado como fator de experiência que os dutos OSSP-A, OSSP-B e OSSP-C em geral operam subindo produto para São Caetano do Sul (ou para a RECAP, no caso do OSSP-A). Apenas para o duto OSSP-OC, que transporta óleo combustível, teve sua capacidade operacional calculada a partir de um fator de experiência que levou em conta o sentido preferencial de descida de produto para Cubatão. É lógico que as configurações planejadas para transporte em cada mês podem alterar a vazão média do duto naquele mês, por exemplo diminuindo-a caso haja muitas inversões de sentido dentro do mesmo mês. Por outro lado, em uma operação próxima à considerada no cálculo feito pelo operador, é de se esperar que sejam atingidas vazões médias próximas às capacidades operacionais destacadas.

20. Para os dutos curtos, a sistemática regulatória é um pouco mais simples, conforme dispõe a Resolução ANP nº 716, de 2018. Da mesma forma, o Transportador deve elaborar uma Programação Prévia na qual deve considerar a Preferência do Proprietário e as Capacidades Contratadas (art. 7º). Não há um valor a ser aprovado pela ANP para a preferência do proprietário - esta se expressa a cada mês com a solicitação de movimentação feita pelo carregador proprietário. Uma vez que a solicitação de movimentação seja confirmada, o Carregador fica obrigado ao pagamento integral dos serviços programados e não executados em razão de descumprimento de sua parte (art. 8º).

21. Ressalta-se que, ocorrendo uma solicitação de Transporte por Terceiro Interessado, não havendo Capacidade Disponível Operacional suficiente para o atendimento e caso o Proprietário opte pela não realização dos investimentos necessários à ampliação da Capacidade Operacional, este Proprietário fica obrigado a aceitar investimentos realizados pelo Terceiro Interessado para implementar a citada ampliação, tanto em dutos longos quanto em curtos, na forma, respectivamente, do art. 13, da Resolução ANP nº 35, de 2012, e do art. 3º, §1º, da Resolução ANP nº 716, de 2018. O investimento necessário para ampliação

de capacidade ou duplicação de dutos curtos é, em geral, menor que nos dutos longos. Assim, caso sejam observados empecilhos ao acesso a dutos curtos, então o terceiro interessado poderá fazer esse investimento, estando o proprietário obrigado a aceitá-los.

22. Da mesma forma, o proprietário das instalações de transporte está obrigado a permitir a interconexão de suas instalações com outras de propriedade de terceiros, respeitadas as normas de segurança e as condições operacionais adotadas pelo Transportador, tanto em dutos longos quanto em curtos, conforme disposto, respectivamente, no art. 6º, da Resolução ANP nº 35, de 2012, e no art. 4º, da Resolução ANP nº 716, de 2018.

23. Por fim, cumpre reforçar que, em todos os casos que envolvem a regulação do transporte por oleodutos, a ANP se reserva a atribuição de deliberar sobre quaisquer dúvidas ou controvérsias surgidas, trazidas à consideração da Agência por Proprietários, Transportadores, Carregadores ou Terceiros Interessados, sempre na busca de mediar e resolver conflitos entre os interessados, conforme Portaria ANP nº 254, de 11 de setembro de 2001.

24. Este Superintendência permanece à disposição para eventuais esclarecimentos considerados pertinentes.

Atenciosamente,

HELIO DA CUNHA BISAGGIO
Superintendente de Infraestrutura e Movimentação



Documento assinado eletronicamente por **HELIO DA CUNHA BISAGGIO**, Superintendente, em 27/01/2021, às 17:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1091714** e o código CRC **E86084C1**.

Anexos: Despacho ANP nº 170, de 28 de fevereiro de 2020 (SEI 1119204).

Avenida Rio Branco, 65 / 12º a 22º andares - Bairro Centro
CEP 20090-004 - Rio de Janeiro - RJ
Telefone: (21) 2112-8100 / www.anp.gov.br