



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

**PROCESSO:** 50300.005037/2020-70  
**REFERÊNCIA:** Leilão nº 06/2021-ANTAQ  
**OBJETO:** Arrendamento da área denominada STS08A, destinada à movimentação e armazenagem de granéis líquidos e gasosos, especialmente combustíveis e GLP, localizada dentro do Complexo Portuário de Santos.  
**IMPUGNANTE:** PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS

### DA INTRODUÇÃO

1. Trata-se de impugnação ao Edital nº 06/2021-ANTAQ, cujo objetivo é o arrendamento da área denominada STS08A, destinada à movimentação e armazenagem de granéis líquidos e gasosos, especialmente combustíveis e GLP, 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 06/2021 - PETROBRAS - restrita (SEI nº 1471665), 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 06/2021-ANTAQ, item 6.1 c/c item 26.1.1.

#### II.1 – DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO OU SUPRESSÃO DOS PREÇOS-TETO PREVISTOS 'SUBSEÇÃO 10 - REMUNERAÇÃO DA ARRENDATÁRIA' DA MINUTA DE CONTRATO - STS-08A

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, releva que o preço-teto para o GLP, previsto para vigorar durante todo o horizonte contratual visa impedir abusos do futuro arrendatário.

7. Por fim, ataca a cláusula 10.6 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 de 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 10.6.

## **II.2 – DO OBJETO DO LEILÃO E RESPECTIVO DIREITO À INDENIZAÇÃO AO ATUAL PROPRIETÁRIO - ATIVOS INERENTES AOS DUTOS – ITENS 2.1.1, 2.1.2 E 27.2.12 DO EDITAL E 2.1.1 E 2.1.2 DA MINUTA DO CONTRATO**

12. A petionária inicia informando sobre questionamentos apresentados em sede de pedidos de esclarecimentos, relativos a equipamentos complementares aos dutos de transporte que interligam o Terminal Aquaviário de Santos às Refinarias de São Paulo, atualmente instalados na área que virá a ser STS08A:

a) *“um referente à necessidade de exclusão de dois tanques de alívio de pequena capacidade da lista de ativos indenizáveis, visto que ambos não fazem parte do objeto da área a ser arrendada, mantendo a Petrobras como proprietária desses equipamentos”*.

b) *“o outro no sentido de sugerir a supressão de uma pequena parte da área do terminal STS08A (menor que 2%) onde estão instalados esses equipamentos e que já possui acesso independente”*.

13. Em seguida, coleciona resposta da CPLA de que a presença dos citados ativos *“não configura inovação no escopo de contrato de arrendamento, uma vez que já integram a área da atual arrendatária Petrobrás”*. Também afirma a citada resposta que *“com relação ao eventual compartilhamento de acesso e manutenção do sistema, essa situação deverá ser acordada com futuro arrendatário STS08A e não impede que os referidos ativos de conexão com os dutos estejam relacionados dentre os ativos do terminal STS08A”*.

14. Alegando *“necessidade de um melhor aprofundamento nas características e possíveis consequências da manutenção das condições previstas no Edital de Licitação”*, procede explicação quanto a estrutura do sistema que os citados ativos integram, expondo também as necessidades regulatórias a estes relacionadas. Fundamentada nisso, a ora Impugnante apregoa que *“é legítimo reconhecer que os equipamentos citados nos questionamentos (scrapers e tanques de alívio) não fazem parte do terminal e suas propriedades devem permanecer com a Petrobras (proprietária dos dutos)”*.

15. Por fim, pede *“a retirada dos equipamentos nº 319 (TQ 140405) e nº 320 (TQ 140406) do montante a ser indenizado (item 27.2.12 do Edital), bem como a revisão da área do arrendamento STS08A (itens 2.1.1 e 2.1.2 do Edital e da minuta do Contrato), de forma a extrair a parte do terreno onde estão instalados os scrapers e os referidos tanques de alívio”*.

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

16. Inicialmente, a ora Impugnante, cita pedidos de esclarecimento sobre o termo de Segregação das áreas (Apêndice 4 do Edital), *“especialmente quanto à responsabilidade pelos custos*

**envolvidos**, tendo a CPLA se manifestado em relação ao item 4.1 do Modelo de Termo de Segregação, no sentido que os custos serão rateados entre os arrendatários das áreas". Prossegue transcrevendo pedido de esclarecimento de sua autoria, colecionando em seguida a resposta exarada pela CPLA.

17. Após isto, alega que verificou que a resposta, especificamente quanto ao ponto de que a "segregação das operações nas áreas delimitadas dos terminais serão de responsabilidade da futura arrendatária STS08A "; diverge das demais respostas relativas ao tema. Nessa se apresenta "impugnação quanto ao esclarecimento prestado mantendo a interpretação no sentido **rateio dos custos comuns envolvidos na segregação das áreas**, excetuando aqueles investimentos que o Edital/Contrato específico de cada área estipule como próprio".

18. Cita também, na mesma seção, esclarecimento quanto ao item 27.2.13 do Edital, no qual se apontou erro formal quanto a ausência do Termo de Segregação em anexo a outro edital que não o do presente certame, e 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 PREÇOS-TETO 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 a 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 – DO OBJETO DO LEILÃO E RESPECTIVO DIREITO À INDENIZAÇÃO AO ATUAL PROPRIETÁRIO - ATIVOS INERENTES AOS DUTOS – ITENS 2.1.1, 2.1.2 E 27.2.12 DO EDITAL E 2.1.1 E 2.1.2 DA MINUTA DO CONTRATO**

25. De acordo com a equipe técnica do MINFRA, um dos subsídios para o desenvolvimento dos estudos STS08 e STS08A foi a delimitação da área do terminal explorado pela Petrobrás; e uma das diretrizes foi a de resguardar a continuidade operacional, por meio de uma série de medidas, dentre as quais se destaca a indenização dos ativos essenciais a operação do terminal que não serão reversíveis à Autoridade Portuária ao final do contrato.

26. Ainda segundo o MINFRA, a presença dos referidos ativos não introduz nenhuma inova no escopo previsto para o futuro contrato, uma vez que os ativos já fazem parte da área a ser arrendada e também que nada impede a gestão e operação da TRANSPETRO no sistema de alívio de dutos, dado que, conforme mencionado, a área já possui acesso independente do restante do terminal.

27. Não obstante a breve contextualização, é preciso dizer quanto aos pedidos de esclarecimentos feitos, bem como da razão que motiva a presente impugnação. Tanto no tocante aos ativos, bem como à área onde se situam, **não existe nas manifestações qualquer ponto a ser esclarecido ou vício a ser impugnado**. Estranhamente, a ora consulente, e agora impugnante, sim, é que vem prestar diversas informações e apresentar pontos de vista, objetivando servir-se do caráter vinculante dos esclarecimentos e impugnações para tentar modificar a futura avença de acordo com suas preferências.

28. Ante o exposto, **os argumentos espostos pela Impugnante não merecem guarida**, uma vez que se tratam, em verdade, de velado pedido de alteração das condições e objeto do certame licitatório.

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

29. Sem embargo da discordância da Impugnante em relação ao posicionamento da CPLA, exarado em sede de resposta a esclarecimento, especificamente quando diz que a segregação das operações nas áreas delimitadas dos terminais será de responsabilidade da futura arrendatária STS08A, **o pedido mudança do entendimento esposto não pode ser amparado**.

30. A Tabela 3 (pag. 17) do documento Estudo STS08A - Seção C - Engenharia\_rev5 (SEI nº 1400245), descreve o detalhamento das etapas de transição para os terminais STS08 e STS08A. A tabela estabelece que na 1ª etapa de transição, do 1º ao 3º ano contratual, caberá ao futuro arrendatário do terminal STS08A a "*segregação das operações na área definitiva*".

31. Ainda na mesma tabela, está detalhado que o arrendatário do terminal STS08A exercerá provisoriamente a continuidade da operação portuária integral então existente; e ao final do 2º ano devolverá a área provisória para que a Autoridade Portuária possa disponibilizá-la ao arrendatário do terminal STS08.

32. Nesses termos, resta clara a atribuição de execução dos serviços referentes à segregação das áreas ao arrendatário do STS08A, o que não conflita em nada com o teor do Apêndice 5 - Termo de Segregação de Áreas, que em sua cláusula 4ª trata especificamente sobre os custos. Desse modo, o entendimento apresentado está calcado no que preveem os estudos que precederam o certame licitatório.

33. **O pedido de impugnação** à resposta ao citado esclarecimento, bem como de manutenção de interpretação anterior **não deve prosperar**, pois a manifestação da CPLA não foi contrária ao que dita a documentação do certame, **não aboliu as condições nem modificou a atribuição de custos anteriormente previstas**, atribuição esta que obedeceu ao que ditam Edital, Minuta de Contrato e demais documentos integrantes.

34. É preciso dizer quanto à manifestação relativa ao Edital n.º 05/2021 (STS08), que a despeito da intrínseca relação entre as áreas, decorrente do fato de que serão paulatinamente separadas, não é cabível, nem de bom alvitre, servir-se de impugnação a um certame, para assim combater condição prevista em outro. Ainda assim, é preciso dizer que o tema foi devidamente tratado em impugnação referente a citada área, onde entende-se ser o espaço correto para tal discussão.

35. **A título de informação, a impugnação intentada quanto ao Edital n.º 05/2021 (STS08) não merece aso**, 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

36. Antes da decisão, informo que foi juntado pela Comissão o documento "Impugnação ao Leilão 06/2021 - PETROBRAS - pública (SEI nº 1471666)" 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 06/2021 - PETROBRAS - restrita (SEI nº 1471665)" deverá ser mantido com restrição de acesso.

37. 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 18:23, 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 **1471667** e o código CRC **893AC6D3**.