



INTERCONEXÃO E RECLASSIFICAÇÃO DE GASODUTOS: REGULAÇÃO, INVESTIMENTO, COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE UNIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO

**Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus
Derivados e Gás Natural**

Abril de 2012

Diretoria Técnica

Helder Queiroz Pinto Jr.

Superintendente de Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural

José Cesário Cecchi

Superintendente Adjunta

Ana Beatriz Stepple da Silva Barros

Assessor

Marcelo Meirinho Caetano

Equipe Técnica

Alessandra Silva Moura
Almir Beserra dos Santos
Ary Silva Junior
Daniel Monnerat Gorodicht (estagiário)
Denise Raquel Gomes Silva de Oliveira (estagiária)
Felipe da Silva Alves
Guilherme de Biasi Cordeiro
Helio da Cunha Bisaggio
Jader Conde Rocha
Luciana Rocha de Moura Estevão
Luciano de Gusmão Veloso
Marcelo Meirinho Caetano
Marco Antonio Barbosa Fidelis
Marcus Vinicius Nepomuceno de Carvalho
Mário Jorge Figueira Confort
Melissa Cristina Pinto Pires Mathias
Patrícia Mannarino Silva
Ursula Ignácio Barcellos

Responsáveis pela Elaboração da Nota Técnica

José Cesário Cecchi
Luciano de Gusmão Veloso
Marcelo Meirinho Caetano
Marco Antonio Barbosa Fidelis
Melissa Cristina Pinto Pires Mathias

ÍNDICE

I – INTRODUÇÃO	4
II – ARCABOUÇO REGULATÓRIO FEDERAL E AS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 11.909/09 COM RELAÇÃO AOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE.....	5
<i>II.1 – O regime de outorga de concessão, precedido de licitação, para a atividade de transporte de gás natural.....</i>	<i>5</i>
<i>II.2 – Investimento em infraestrutura de transporte de gás natural</i>	<i>6</i>
<i>II.3 – A Estrutura da indústria brasileira do gás natural</i>	<i>6</i>
<i>II.4 – O instituto do livre acesso a gasodutos de transporte.....</i>	<i>9</i>
III – INTERFACE DA REGULAÇÃO FEDERAL COM O ARCABOUÇO REGULATÓRIO ESTADUAL	10
<i>III.1 – Comparação entre as estruturas dos mercados do Brasil e do Reino Unido</i>	<i>11</i>
<i>III.2 – Complementaridade entre as atividades de transporte e de distribuição no Brasil..</i>	<i>13</i>
<i>III.3 – Enquadramento de gasodutos nas esferas de regulação federal e estadual.....</i>	<i>15</i>
<i>III.4 – Procedimentos para a reclassificação de gasodutos entre as esferas de regulação federal e estadual.....</i>	<i>16</i>
<i>III.5 – Interconexão entre gasodutos das esferas de regulação estaduais.....</i>	<i>18</i>
IV – TRATAMENTO DA INTERCONEXÃO DE GASODUTOS NAS DIVISAS DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO PELA REGULAÇÃO FEDERAL	21
V – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	25
ANEXO I - RECLASSIFICAÇÃO DOS GASODUTOS LAGOA PARDA-VITÓRIA (TRECHO A JUSANTE DA VÁLVULA 10) E SERRA-VIANA (GASVIT), DE TRANSPORTE PARA DISTRIBUIÇÃO	28
ANEXO II - PARECER Nº 44/2011/PF-ANP/PGF/AGU	31



Nota Técnica nº 004/2012-SCM

Rio de Janeiro, 03 de abril de 2012.

ASSUNTO: INTERCONEXÃO E RECLASSIFICAÇÃO DE GASODUTOS: REGULAÇÃO, INVESTIMENTO, COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE UNIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO

I – Introdução

As redes de gasodutos que movimentam gás natural, desde os poços produtores até o último ponto onde o gás é consumido (como combustível ou matéria-prima), são subdivididas em várias classificações, normalmente associadas aos elos da cadeia de valor do gás natural.

No Brasil, o arcabouço legal e regulatório faz uma divisão das redes, atribuindo o transporte (ou movimentação) por meio de conduto como competência da União, e atribuindo os serviços locais de gás canalizado à competência dos Estados. Estabeleceram-se, então, duas esferas de regulação, a esfera federal e a esfera estadual. Os regimes regulatórios aplicados em cada uma dessas esferas são diferenciados. Além disso, os regimes regulatórios de cada Unidade da Federação são independentes uns dos outros, sendo também diferenciados entre eles.

Embora a separação nas esferas regulatórias pareça clara no âmbito legal, isso não acontece no âmbito operacional. Desta maneira, podem-se identificar situações nas quais é possível antever a necessidade de uma interface entre as divisões e regimes regulatórios aplicados a gasodutos no Brasil. Este é exatamente o objeto de estudo desta Nota Técnica, que foi motivada pelo questionamento de como o suprimento de gás natural nas divisas das Unidades da Federação deve ocorrer, à luz do marco legal vigente, para que seja alcançada uma eficiência global da alocação de recursos na indústria. A coordenação entre União e Unidades da Federação no que tange aos investimentos nas redes de gasodutos é fundamental atingir esse objetivo.

Esta questão não é exclusiva do Brasil, em função de sua separação entre regimes regulatórios. Este também é um tema atual e amplamente discutido em diversos países que possuem redes conectadas de gás natural (como na Europa) e em países regidos pelo regime federativo (como nos Estados Unidos). Reconhecendo a complexidade do tema, esta Nota Técnica analisa os mecanismos de interconexão e reclassificação como possíveis soluções aplicáveis para o estabelecimento desta interface, investiga as possibilidades de interligação de redes entre diferentes Unidades da Federação no Brasil e propõe alternativas que apresentam aderência ao marco legal vigente na indústria brasileira de gás natural. No que tange à interconexão entre gasodutos sob o regime regulatório federal e estadual, esta Nota Técnica também examina os impactos da

aplicação da Lei do Gás e faz considerações sobre como o marco regulatório vigente poderia ser aperfeiçoado por meio da previsão de uma nova instalação de interconexão.

Para alcançar os objetivos propostos esta Nota Técnica está dividida em três seções, além desta introdutória e da conclusiva. Na seção II, apresenta-se o arcabouço regulatório federal e as alterações trazidas pela Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, com relação aos investimentos e às condições operacionais da infraestrutura de transporte. A seção III trata das questões relacionadas à interface da regulação federal com o arcabouço regulatório estadual. Nesta seção apresentam-se e discutem-se diferentes mecanismos de coordenação que podem ser adotados entre as esferas de regulação federal e estadual com relação às atividades de transporte e distribuição de gás natural, sendo analisadas alternativas para conectar redes de movimentação de gás natural entre Unidades da Federação, verificando quais delas possuem (ou não) aderência ao marco regulatório vigente. Diante do apresentado e analisado nas seções anteriores, a seção IV discute um possível aperfeiçoamento da Lei nº 11.909/09, no sentido de analisar os critérios mínimos que devem constar de uma alteração da Lei nº 11.909/09 para permitir o retorno do gás natural da distribuição para o transporte, para fins do suprimento marginal de um reduzido consumo em outro estado, de modo a que sejam respeitados os princípios que norteiam o marco legal vigente. Finalmente, a seção conclusiva resume os principais tópicos apresentados ao longo de toda a Nota Técnica.

II – Arcabouço regulatório federal e as alterações trazidas pela Lei nº 11.909/09 com relação aos investimentos em infraestrutura de transporte

II.1 – O regime de outorga de concessão, precedido de licitação, para a atividade de transporte de gás natural

Com relação à proposição de novos gasodutos de transporte pelos agentes, assim como a respectiva outorga pelo órgão regulador do monopólio da União, o novo marco regulatório da indústria do gás natural, trazido pela Lei nº 11.909/09, alterou substancialmente a dinâmica anteriormente estabelecida pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo). Anteriormente, uma empresa transportadora podia submeter à ANP, a qualquer momento, um projeto de gasoduto, e obter autorização da ANP para construí-lo, caso cumprisse com todos os requisitos estabelecidos nas Resoluções da Agência relacionadas ao tema.

A partir da publicação da Lei nº 11.909/09 (Lei do Gás), cabe exclusivamente ao Ministério de Minas e Energia (MME)¹ a proposição dos gasodutos de transporte que deverão ser construídos ou ampliados. Com relação ao regime de outorga desses gasodutos, passaram a coexistir a outorga de autorização, nos casos de gasodutos de transporte que envolvam acordos internacionais², e a outorga de concessão, precedida de licitação, nos casos de gasodutos de transporte considerados de interesse geral.

¹ O MME pode propor gasodutos que tenham sido provocados por terceiros. Os requisitos mínimos de informação para a provocação da proposição de gasodutos são estabelecidos pela Portaria MME nº 94, de 5 de março de 2012, publicada no D.O.U. de 6 de março de 2012.

² As autorizações expedidas anteriormente à publicação da Lei nº 11.909/11 foram ratificadas. Como uma regra de transição, os gasodutos que estavam em processo de licenciamento ambiental na data da publicação da referida Lei também são passíveis de autorização pela ANP.

II.2 – Investimento em infraestrutura de transporte de gás natural

No tocante à atividade de transporte de gás natural, pode-se depreender que a Lei nº 11.909/09 manteve o mesmo objetivo da Lei nº 9.478/97, de resguardar o monopólio da União estabelecido no Art. 177 da Constituição. No entanto, o investimento nesta atividade, que de acordo com a Lei nº 9.478/97 era realizado por iniciativa dos agentes de mercado, passou a ser determinado, nos casos de concessão da atividade, pelo resultado de uma licitação. O estabelecimento da licitação de gasodutos de transporte, que precede a concessão da atividade, possibilita que diferentes investidores potenciais se habilitem a empreender os projetos de gasodutos de transporte propostos pelo MME.

A aplicação do critério de menor receita anual para a seleção da proposta vencedora da licitação contribui para que haja modicidade da tarifa de transporte a ser cobrada dos carregadores, em linha com a política energética que busca o incremento, em bases econômicas, da utilização do gás natural³.

Esta exigência legal, requerida a partir da publicação da Lei do Gás, parece ter inspiração no setor elétrico nacional, no qual as atividades de transmissão são também licitadas, sendo o vencedor aquele que apresenta a menor tarifa. Tanto a indústria elétrica quanto a de gás natural são caracterizadas por serem indústrias de rede, nas quais as distintas atividades da cadeia são conectadas umas às outras, sendo premente a coordenação entre elas para que haja eficiência na prestação do serviço. Entretanto, no caso brasileiro há uma diferença fundamental entre elas, uma vez que no setor elétrico a regulação sobre toda a cadeia está sob a esfera federal e, no caso do gás natural, a regulação federal se encerra no ponto de entrega, passando a mesma a ser de responsabilidade dos Estados. Esta diferença fundamental, somada às características intrínsecas dos dois energéticos, faz com que modelos que são aplicados a uma indústria não sejam necessariamente aplicáveis à outra.

Outro aspecto importante com relação à obrigatoriedade da licitação é que o investimento em gasodutos de transporte não fica dependente da decisão de investimento de transportadores já estabelecidos⁴, fato que, conjugado com a proposição de gasodutos pelo MME, dá instrumentos efetivos à União para planejar e propor os investimentos que comporão a rede de transporte de gás natural do país.

II.3 – A Estrutura da indústria brasileira do gás natural

A indústria brasileira de gás natural é composta por uma série de agentes independentes (juridicamente, mas não necessariamente independentes do ponto de vista do controle acionário), mas com elevado grau de interdependência.

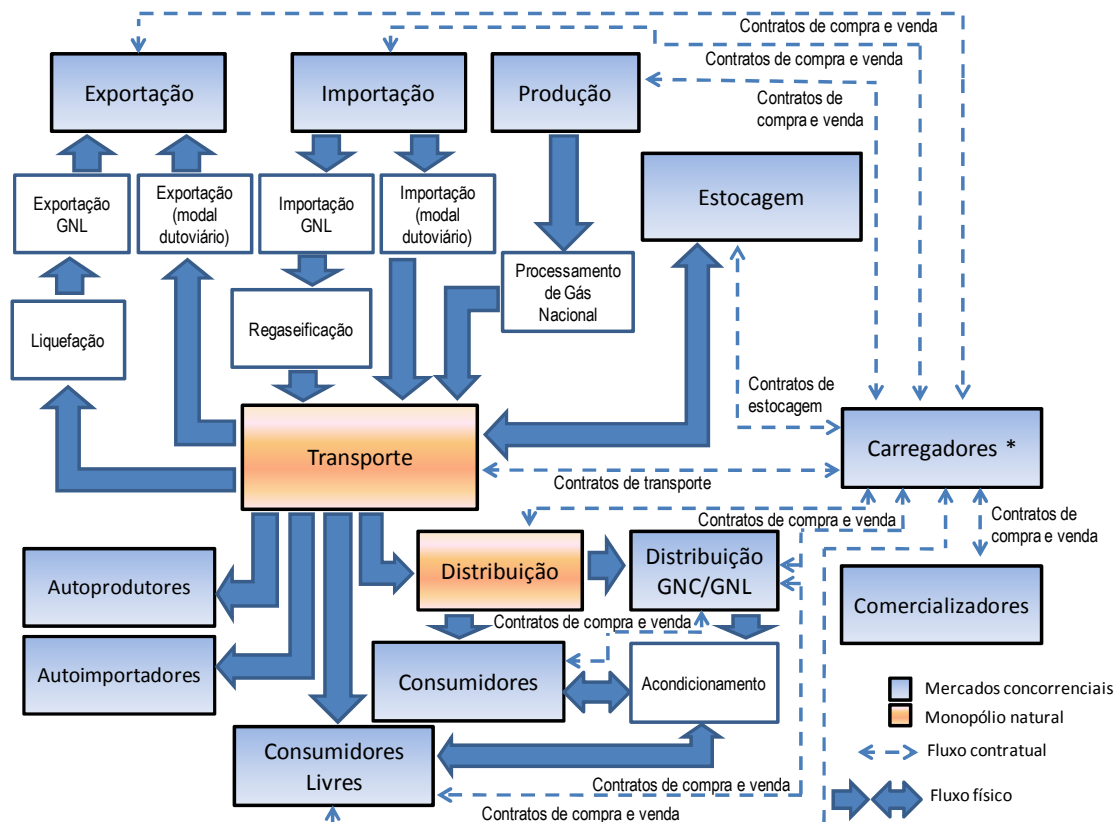
A Lei nº 11.909/09 introduziu uma série de novos agentes na indústria, os quais se relacionam com os demais agentes, seja por meio de relações físicas (o fluxo do gás

³ O custo referente ao transporte influi no preço de venda do gás natural às distribuidoras locais, de modo que tarifas de transporte mais baixas deveriam implicar a venda do gás natural mais barato aos consumidores finais.

⁴ A licitação de gasodutos, embora pouco utilizada no exterior em mercados que contam com uma indústria de gás natural desenvolvida, passou a ser considerada no modelo proposto pela Florence School of Regulation para a União Européia (GLACHANT, J. M. A Vision for the EU Gas Target Model: The MECO-S Model. EUI Working Papers. Florence School of Regulation, 2011.).

natural) e/ou contratuais. A Figura 1, abaixo, detalha a estrutura da indústria do gás natural e seus fluxos, físicos e contratuais, conforme se pode depreender a partir da leitura da Lei do Gás.

Figura 1 – Estrutura da indústria brasileira de gás natural



Nota: *O carregador pode ser: importador, exportador, produtor, distribuidor, consumidor livre ou comercializador.

Observações: 1) Por simplificação, os fluxos contratuais no âmbito da regulação estadual não estão contemplados na figura; 2) Os fluxos físicos que se iniciam no consumidor/consumidor livre com direção ao acondicionamento refletem a possibilidade da realização, por esses agentes, de projetos de acondicionamento para uso próprio; e 3) Há a possibilidade, não incluída na figura, de casos em que os fluxos físicos que partem do produtor para o autoprodutor, ou do importador para o autoimportador não ocorram por meio de instalações de transporte.

A figura acima apresenta as atividades da indústria gasífera e os fluxos contratuais e físicos existentes entre elas. Para cada retângulo representando um agente, a cor de fundo indica se o mercado em que ocorre o exercício da atividade é concorrenciais ou caracterizado como monopólio natural. Os fluxos contratuais são divididos em contratos de transporte, de estocagem e de compra e venda.

Como se pode notar, as atividades de transporte e de distribuição são naturalmente monopólicas, o que significa que a prestação de serviço por meio de um único agente⁵ (o monopolista) é a solução econômica mais eficiente para a prestação do referido serviço. Neste caso, tem-se que as atividades a montante e a jusante da atividade monopólica são sujeitas à competição, mas o transporte e a distribuição são exercidos, cada um deles, por um agente monopolista na atividade.

Neste sentido, torna-se fundamental tanto a regulação destas atividades, principalmente no que diz respeito à determinação das tarifas relacionadas à movimentação do produto, quanto o livre acesso a estas instalações, a fim de evitar que o monopolista utilize de sua rede para impedir ou dificultar a entrada de novos agentes nas atividades potencialmente concorrenciais da cadeia de valor de gás natural.

Isto é particularmente necessário para a atividade de transporte de gás natural, que faz a interligação física entre os produtores e as distribuidoras de gás natural. Como se observa na figura 1, a estrutura da indústria prevê que, após ser processado, regaseificado ou importado, o gás natural é destinado a gasodutos de transporte que serão responsáveis por movimentá-lo até instalações de estocagem, outros gasodutos de transporte e até pontos de entrega às distribuidoras estaduais de gás natural (“city-gates”). A definição de Gasoduto de Transporte na Lei nº 11.909/09 contempla a possibilidade da entrega de gás aos concessionários estaduais de distribuição de gás natural, tal como se observa na sua transcrição a seguir:

“Art. 2º Ficam estabelecidas as seguintes definições para os fins desta Lei e de sua regulamentação:

(...)

XVIII - Gasoduto de Transporte: gasoduto que realize movimentação de gás natural desde instalações de processamento, estocagem ou outros gasodutos de transporte até instalações de estocagem, outros gasodutos de transporte e pontos de entrega a concessionários estaduais de distribuição de gás natural, ressalvados os casos previstos nos incisos XVII e XIX do caput deste artigo, incluindo estações de compressão, de medição, de redução de pressão e de entrega, respeitando-se o disposto no § 2º do art. 25 da Constituição Federal;

(...)”

A importância da garantia do livre acesso foi reconhecida pelos legisladores, quando exigiram, na Lei nº 9.478/97 que a Petrobras constituísse uma subsidiária de transporte para construir e operar seus dutos (determinando a separação clara da atividade monopólica das demais atividades da cadeia) e quando determinaram o acesso de qualquer interessado aos dutos de transporte e aos terminais marítimos existentes ou a serem construídos (Art. 58). Na Lei nº 11.909/09, a exigência de separação entre a atividade de transporte e as demais (exceto a estocagem de gás natural) ficou mais ampla, pois foi estendida a todos os agentes de mercado e não apenas à Petrobras.

⁵ É importante notar a importância dos fatores locais para a determinação da abrangência do monopólio natural no caso da indústria do gás natural. Deste modo, é possível que vários transportadores atuem na atividade de transporte de gás natural no país, cada um atendendo a uma região geográfica distinta.

II.4 – O instituto do livre acesso a gasodutos de transporte

Como explicitado no item anterior, o livre acesso a gasodutos de transporte encontra-se previsto na legislação brasileira desde a publicação da Lei nº 9.478/97, por meio do seu Art. 58. A regulamentação do referido artigo deu-se originalmente pela Portaria ANP nº 169, de 26 de novembro de 1998, substituída pela Portaria ANP nº 98, de 22 de junho de 2001, a qual foi revogada e substituída pelas Resoluções ANP nº 27, 28 e 29, publicadas em 17 de outubro de 2005.

Em especial, a Portaria ANP nº 98/2001 (já revogada) e a Resolução ANP nº 27/2005 (ainda vigente) determinavam a realização de um processo de Concurso Público de Alocação de Capacidade (CPAC), com o objetivo de dar publicidade, transparência e oferecer tratamento isonômico aos agentes interessados em contratar capacidade de transporte em gasodutos de transporte.

Tal medida se fundamenta na vedação dos agentes que detenham a propriedade do gás natural de atuar como transportadores, sendo permitido aos últimos apenas comprar e vender os volumes de gás natural necessários ao consumo próprio das suas instalações de transporte e para formação e manutenção de seu estoque operacional (Art. 3º da Resolução ANP nº 27/2005).

Além disso, como já discutido anteriormente, a atividade de transporte de gás natural é um monopólio natural, situando-se entre os elos da produção, importação e comercialização de gás natural, atividades estas potencialmente concorrenciais. Desta forma, o controle da infraestrutura de transporte por parte de qualquer um dos agentes atuantes nestes segmentos pode ensejar condutas anticoncorrenciais com o objetivo de obter ou preservar poder de mercado nos mercados sujeitos à concorrência.

O instituto do livre acesso por meio da realização de processos públicos de alocação de capacidade passou a constar de lei com o advento da Lei do Gás, passando o mesmo a ser chamado de Chamada Pública, em substituição ao termo CPAC.

De acordo com o estabelecido na Lei nº 11.909/09, o processo de Chamada Pública tem como objetivo identificar os potenciais carregadores e dimensionar a demanda efetiva do gasoduto (Art. 5º, caput), bem como fixar a Tarifa de Transporte Máxima a ser aplicada aos carregadores interessados na contratação de capacidade de transporte (Art. 5º, § 2º). Ademais, é a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), conforme diretrizes do Ministério de Minas e Energia, a responsável por promover, de maneira direta ou indireta, o referido processo de Chamada Pública (Art. 6º).

Neste sentido, de posse das informações obtidas juntos ao(s) agente(s) interessado(s) ao longo do processo e do projeto definitivo do Gasoduto de Referência⁶, obtém-se a demanda por Capacidade de Transporte, a oferta de Capacidade de Transporte correspondente, e a Tarifa de Transporte Máxima a ser paga pelos carregadores que participaram do referido processo, sendo que, ao final da Chamada Pública, os carregadores vencedores firmam com a ANP um Termo de Compromisso de Compra de Capacidade de Transporte.

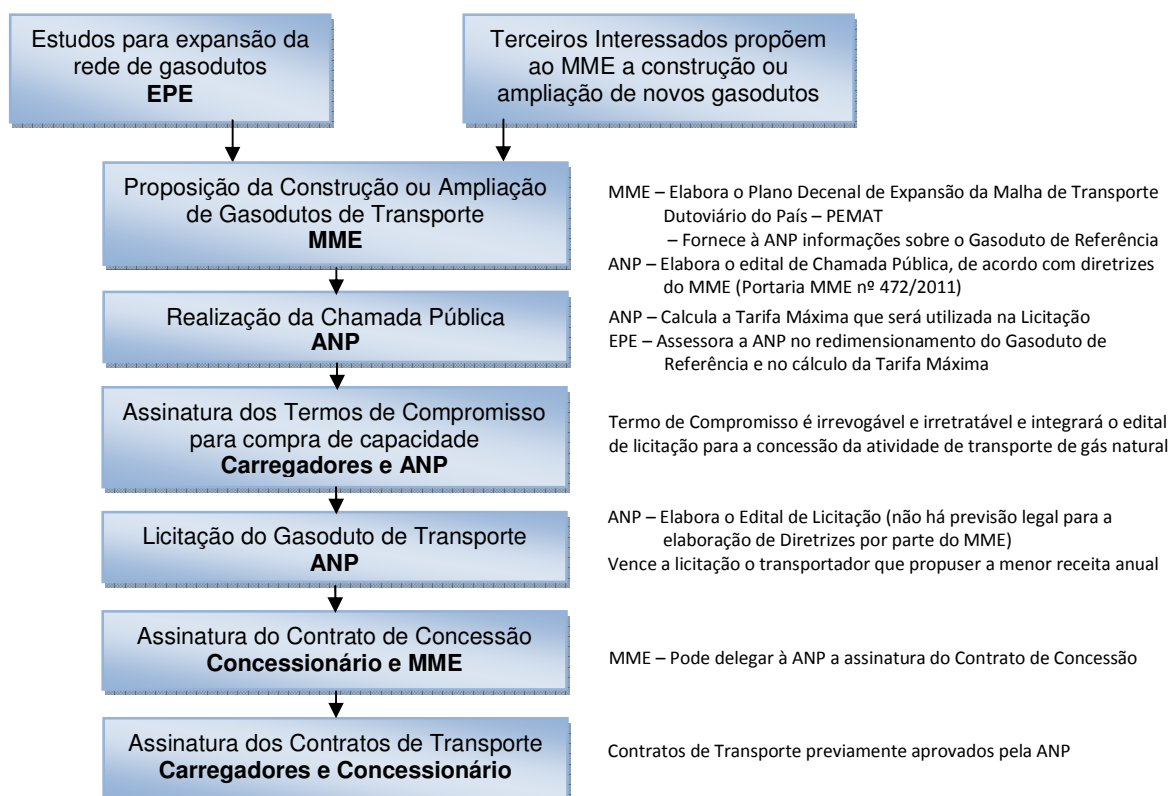
Após definida a capacidade total do gasoduto objeto da Chamada Pública, a alocação desta capacidade entre os carregadores e a tarifa máxima a ser paga pelos mesmos, inicia-se o processo de licitação para a definição do transportador que será responsável

⁶ O Decreto nº 7.382/10, em seu Art. 2º, XX, define gasoduto de referência como: “projeto de gasoduto utilizado para efeito da definição das tarifas e receitas anuais máximas a serem consideradas nas chamadas públicas e nas licitações das concessões”.

por construir e operar o gasoduto de transporte. Depois de construído o gasoduto, sua capacidade será aquela identificada no processo de Chamada Pública.

A figura 2, a seguir, sintetiza as etapas para a construção de novos gasodutos de transporte, ou ampliação de gasodutos existentes, sob o regime de outorga de concessão, apresentando o responsável por cada uma delas.

Figura 2 – Etapas para a Construção de Novos Gasodutos de Transporte, ou Ampliação, sob o Regime de Outorga de Concessão



III – Interface da regulação federal com o arcabouço regulatório estadual

No Brasil a distinção entre gasodutos de transporte e distribuição não é baseada nas suas características físicas, ou seja, a classificação de gasodutos, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, não é feita em função do diâmetro, da pressão de operação ou se há necessidade de odorização do gás natural. Na prática, a distinção é efetuada com base no § 2º do Art. 25 da Constituição Federal e na definição de gasoduto de transporte da Lei nº 11.909/09.

No caso brasileiro, a atividade de distribuição é caracterizada pela sua finalidade de uso, qual seja a prestação, direta ou por meio de concessão, pelos Estados dos serviços locais de gás canalizado, o que, segundo o arcabouço legal vigente nos estados que concederam a atividade à empresas distribuidoras locais, permite o exercício simultâneo das atividades de movimentação por meio de dutos de distribuição e a de comercialização

de gás natural aos consumidores finais⁷. Ou seja, distintamente do transporte, a companhia distribuidora pode deter a posse dos dutos de distribuição e do gás natural fornecido aos consumidores finais de gás natural canalizado dentro da respectiva área de concessão.

Já a atividade de transporte por meio dutoviário é caracterizada pelas origens e destinos do gás natural a ser movimentado (Inciso XVIII do Art. 2º da Lei nº 11.909/09), estando os transportadores restritos à exploração das atividades referidas no Art. 56 da Lei nº 9.478/97, além das atividades de estocagem, transporte de biocombustíveis e construção e operações de terminais (§ 3º do Art. 3º da Lei nº 11.909/09).

Tal distinção entre as atividades de transporte e de distribuição, além da separação entre a regulação federal e estadual, representa um desafio para a coordenação entre a ANP e os entes reguladores estaduais⁸, em especial nas situações apresentadas de forma não exaustiva na sub-seção III.3, a seguir.

Além disso, as particularidades do arcabouço regulatório no Brasil e o grau de desenvolvimento do mercado brasileiro dificultam a comparação com a regulamentação internacional acerca do tema, com vistas à busca de soluções para as questões suscitadas na presente Nota Técnica. A este respeito, a próxima sub-seção apresenta uma breve comparação entre os marcos regulatórios do Brasil e do Reino Unido.

III.1 – Comparação entre as estruturas dos mercados do Brasil e do Reino Unido⁹

À guisa de ilustração, em recente missão técnica ao Reino Unido com o objetivo de promover o diálogo entre os governos brasileiro e britânico na área de energia, com ênfase no planejamento da infraestrutura e na regulação da indústria do gás natural, observou-se as seguintes diferenças fundamentais entre as estruturas dos mercados do Brasil e do Reino Unido:

- As atividades de transporte e de distribuição se distinguem por questões técnico-operacionais, sendo que o primeiro é caracterizado por um sistema nacional de transporte, o National Transmission System (NTS), operado pelo National Grid, o gás natural é transportado em redes de alta pressão (até 85 bar) e elevado

⁷ Com relação à comercialização do gás natural no âmbito das concessões estaduais, pode-se citar os casos particulares dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. No Rio de Janeiro, o § 18º da Cláusula Sétima dos Contratos de Concessão firmados entre o Estado e, respectivamente, CEG e CEG-Rio, dispõe que “consumidores que queiram adquirir mais de 100.000 m³ (cem mil metros cúbicos) de gás canalizado por dia poderão efetuar tal aquisição diretamente do produtor, dependendo tal aquisição nos 10 (dez) primeiros anos da concessão, de prévia e expressa anuência da CONCESSIONÁRIA. Em qualquer caso, durante todo o prazo da concessão, fica assegurado à CONCESSIONÁRIA o recebimento de tarifa equivalente à diferença entre o valor limite da CONCESSIONÁRIA para o tipo de consumidor em questão, e o preço que ela, CONCESSIONÁRIA, paga na aquisição de gás, da mesma supridora”. Já no caso de São Paulo, os Contratos de Concessão, celebrados naquele Estado, estabelecem que o *by pass* comercial será vedado nos doze anos seguintes à celebração do contrato de concessão. A partir de então, os consumidores deste Estado – à exceção dos usuários residenciais e comerciais – são livres para adquirir serviços de comercialização de gás canalizado proveniente de outros prestadores, na forma da regulamentação a ser editada pela agência reguladora da unidade federativa em questão. Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, ver a Nota nº 007/2004-SCG, disponível no sítio ANP na internet: Página Principal > Gás Natural > Estudos e Notas Técnicas > clicar em: Política de desenvolvimento para a indústria do gás natural.

⁸ Neste sentido, o Inciso XXVIII do Art. 8º da Lei nº 9.478/1997, introduzido pela Lei nº 11.909/2009, determina que cabe à ANP “(...) articular-se com órgãos reguladores estaduais e ambientais, objetivando compatibilizar e uniformizar as normas aplicáveis à indústria e aos mercados de gás natural”.

⁹ A missão técnica realizada entre os dias 27 de fevereiro e 02 de março no âmbito do “Brazil-UK High Level Energy Dialogue (HLED)” e foi concebida como desdobramento da reunião bilateral realizada em 21 de março de 2011 no MME para discutir a cooperação na área energética.

diâmetro desde os terminais (pontos) de recebimento até os pontos de entrega (*city gates*) às redes das distribuidoras de gás ou diretamente para as usinas termelétricas ou outros grandes consumidores. Já a segunda representa o processo de retirada gás natural do sistema de alta pressão e a sua distribuição através de redes de dutos de baixa pressão para consumidores industriais, comerciais e residenciais.

- As atividades de transporte e distribuição de gás natural são reguladas e fiscalizadas pelo mesmo ente regulador, o “Office of the Gas and Electricity Markets” (OFGEM);
- Os agentes autorizados para o exercício das atividades de carregador (*shipper*) e de supridor/comercializador (*supplier*) não podem deter autorização para o exercício das atividades tanto de transportador, quanto de distribuidor; e
- Separação societária completa entre o transportador e qualquer agente que detenha a propriedade de gás natural, ou seja, qualquer agente autorizado a exercer a atividade de transporte não pode ser controlado ou controlar direta ou indiretamente qualquer agente que realize a produção ou a comercialização de gás natural.

Com base nos pontos acima destacados, o simples fato de existir um único ente regulador das atividades de transporte e de distribuição (as atividades de monopólio natural) representa uma diferença fundamental entre os casos brasileiro e britânico, uma vez que elimina o elemento de coordenação entre os entes regulador federal e regulador estadual. Associado a isto é possível destacar a questão da interconexão entre redes de distribuição no Reino Unido, caso se fizesse necessária pelo desenvolvimento e aproximação das redes adjacentes, seria tratado no âmbito da abrangência de cada uma das zonas de atendimento ou por meio da permissão para que uma mesma companhia pudesse aglutinar e operar em diversas zonas de atendimento, tal como ocorre na região central da Inglaterra.

Tais soluções, porém, não poderiam ser aplicadas no Brasil, dadas as restrições impostas pelo § 2º do Art. 25 da Constituição Federal, qual seja, o monopólio das Unidades da Federação (UFs) na distribuição de gás canalizado, que restringiria tais ações aos limites de cada Estado e do Distrito Federal, caso os mesmos possuam mais de uma área de concessão em seus territórios, como se observa nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Outro ponto que merece destaque é fato de as redes de transporte e de distribuição no Reino Unido se caracterizarem por questões técnico-operacionais, onde existe a permissão para que grandes consumidores possam se conectar diretamente à rede de transporte em função da pressão e dos volumes necessários ao seu consumo, ao passo que as distribuidoras locais se conectam¹⁰ aos demais consumidores de médio e pequeno porte.

Assim sendo, tal distinção técnico-operacional tem como objetivo a maximização dos retornos de escalas da atividade de transporte de gás natural, os quais se encontram diretamente relacionados aos volumes movimentados, ao passo que a principal característica distribuição de gás natural é o elevado custo de construção e instalação de

¹⁰ Como mencionado anteriormente, o fornecimento de gás natural aos consumidores finais no Reino Unido é realizado pelos supridores/comercializadores de gás natural, que não podem deter autorização para o exercício da atividade de distribuição de gás natural.

suas redes de baixa e média pressão para o suprimento de uma elevada gama de consumidores finais em suas zonas de atendimento. Por causa destes elevados custos, considera-se ineficiente do ponto de vista alocativo a duplicação dos investimentos e a constituição de mais de uma rede de distribuição em uma determinada zona geográfica.

Desta forma, a busca pela eficiência alocativa implica a complementaridade entre as atividades de transporte e de distribuição de gás natural, e não a substituição de uma pela outra, definindo-se claramente os seus limites de operação.

Entretanto, como mencionado anteriormente, o arcabouço legal vigente no Brasil não faz uma distinção técnica-operacional das atividades de transporte e de distribuição de gás natural, o que exige um esforço adicional de coordenação entre os entes reguladores, assim como da União e das UFs, no sentido de dirimir eventuais conflitos de competência decorrentes da falta de distinção clara entre as atividades em nosso marco regulatório.

Já as demais medidas: (i) a vedação que carregadores e comercializadores possam exercer as atividades de transportador ou de distribuidor; e (ii) a separação societária plena da atividade transporte, estão inseridas no objetivo mais amplo de promover a concorrência nos segmentos de produção e de comercialização, temas estes cujas implicações vão além da discussão que se pretende realizar na presente Nota Técnica.

A partir do exposto acima ficam evidentes as diferenças entre as estruturas de mercado brasileiro e britânico, e como a regulação em cada uma dessas nações é função da forma de organização dos Estados, do grau de amadurecimento dos seus mercados domésticos e dos princípios que norteiam a formulação das normas e regulamentações locais, em especial a promoção da concorrência, onde esta se faz possível, e a defesa dos interesses dos consumidores, seja por meio da modicidade tarifária, seja pela qualidade dos produtos e dos serviços prestados¹¹.

Feitas tais considerações, as próximas sub-seções discutem de forma mais pormenorizada a interface entre a regulação federal e estadual no Brasil com base no arcabouço regulatório vigente.

III.2 – Complementaridade entre as atividades de transporte e de distribuição no Brasil

Conforme a definição de gasoduto de transporte da Lei nº 11.909/09 (e como apresentado na sub-seção II.3), a conexão entre gasodutos de transporte e de distribuição é feita por meio dos pontos de entrega aos concessionários estaduais de distribuição de gás natural (“city-gates”). À jusante do “city-gate”, os gasodutos passam à esfera de regulação estadual.

Os gasodutos de distribuição também podem se iniciar em instalações de processamento¹² (as quais são autorizadas na esfera de regulação federal), nos casos em que tais instalações se localizem dentro da UF em que o gás natural terá o seu consumo final, desde que estes gasodutos se prestem à realização de serviços locais de gás canalizado.

¹¹ Um estudo comparado mais aprofundado da regulação internacional da indústria do gás natural foge ao escopo da presente documento, sendo o exame da regulamentação setorial do Reino Unido e de outros países selecionados objeto de uma futura Nota Técnica.

¹² É o caso das unidades de processamento de gás natural (UPGNs) em Pilar-AL e em Fortaleza-CE. Em Alagoas, a UPGN de Pilar é o ponto de início de dois gasodutos, um de transporte e outro de distribuição. No Ceará, a UPGN Lubnor, em Fortaleza, é o ponto de início do gasoduto de distribuição denominado “Gasofor”.

Com relação aos elos da cadeia de valor do gás natural, como se pode observar na Figura 1, após o gás natural passar para a esfera de regulação estadual, onde ocorre a atividade de distribuição local de gás canalizado, apenas há a previsão de que o gás natural retorne à esfera de regulação federal por meio de outros modais que não o dutoviário (distribuição de GNC ou GNL). Vale ressaltar que o retorno à esfera federal também se circunscreve à atividade de distribuição, sendo alterado apenas o modal utilizado para a prestação do serviço.

A definição de Gasoduto de Transporte constante da Lei do Gás não prevê que este (apesar de ter como um dos destinos os pontos de entrega para distribuidoras locais de gás canalizado) tenha como ponto de origem a interconexão com redes de distribuição de gás canalizado. Os únicos pontos de origem previstos em Lei para os Gasodutos de Transporte são as instalações de processamento ou tratamento de gás natural, estocagem e outros Gasodutos de Transporte.

No caso, a legislação federal foi bem explícita em restringir as origens (pontos de recebimento) e destinos (pontos de entrega) elegíveis, não considerando qualquer retorno eventual do gás natural já tornado disponível ao elo seguinte da cadeia de valor, a distribuição de gás natural. E, de fato, não faria sentido a princípio considerar tal retorno, uma vez sendo a distribuição de gás natural a atividade responsável pelo atendimento aos consumidores finais do produto¹³.

Em termos da complementaridade entre as atividades de transporte e distribuição, a falta de previsão legal para que haja o retorno do gás natural da distribuição para o transporte gera os incentivos corretos para que os agentes que atuam na distribuição não descaracterizem a atividade e invadam a competência federal, investindo em infraestruturas que se destinem à movimentação de gás natural entre as Unidades da Federação.

A descaracterização da atividade de distribuição, de modo que um distribuidor estadual passe a suprir outros estados de gás natural, em substituição ao investimento em infraestruturas de transporte de gás natural, além de ilegal e inconstitucional, representa o não cumprimento da Lei nº 11.909/09, em particular no que tange ao arcabouço do transporte de gás natural. Nesse sentido, encontra-se anexado a esta Nota Técnica o Parecer nº 44/2011/PF-ANP/PGF/AGU, de 23 de agosto de 2011, que contém uma análise jurídica do tema.

Com relação aos princípios da regulação federal, as consequências deletérias da descaracterização da atividade de distribuição e do não cumprimento da legislação federal sobre o transporte de gás natural são mostradas na sub-seção III.5.

Isto posto, do ponto de vista da promoção da racionalidade econômica nos investimentos em infraestrutura de movimentação de gás natural no Brasil, a única argumentação favorável ao retorno do gás natural da distribuição para o transporte que poderia ser considerada aderente aos princípios da regulação seria o caso da ocorrência, próxima à divisa entre UFs, de um suprimento marginal para atender um reduzido consumo em outro estado. Esse suprimento deve ser marginal em relação ao volume de gás natural

¹³ Quanto ao retorno do gás natural ao elo do transporte, a obrigatoriedade da odorização do gás natural na distribuição é mais um fator, sob o aspecto técnico, que contribui para dificultar a ocorrência de tal retorno. Enquanto a odorização do gás natural no transporte apenas é feita quando é exigida no processo de licenciamento ambiental, a odorização na distribuição é obrigatória, sendo sua dispensa sujeita ao disposto no parágrafo único do Art. 11 da Resolução ANP nº 16, de 17 de junho de 2008, "*A dispensa de odorização do gás natural em dutos de distribuição cujo destino não recomende a utilização de odorante e passe somente por área não urbanizada deve ser solicitada ao órgão estadual competente para sua análise e autorização*".

distribuído pela empresa distribuidora local no Estado, de modo a não descaracterizar a atividade de distribuição, uma vez que, para baixos volumes movimentados, fica preservada a racionalidade econômica com relação a investimentos em redes de dutos de baixa pressão para consumidores industriais, comerciais e residenciais.

Esta hipótese exigiria uma alteração do marco legal existente. É importante ressaltar que tal alteração, ao permitir o retorno do gás natural da distribuição para o transporte, deve prever uma limitação do volume de gás natural a ser retornado, o qual deve ser marginal em relação ao volume movimentado pela distribuidora e suficientemente reduzido para não subtrair da atividade de transporte um consumo que pudesse servir de âncora para um investimento em um gasoduto de transporte.

Nesse sentido, a imposição de um limite ao volume que seria permitido retornar da distribuição para o transporte seria um item fundamental e central à ideia da alteração do marco legal existente. Se o marco legal fosse alterado sem tal limitação, os próprios princípios constantes da Lei do Gás (como, por exemplo, a retomada do planejamento da expansão das redes de transporte de gás natural por parte do MME) ficariam ameaçados, uma vez que passaria a haver a possibilidade de que dutos de distribuição, na prática, fossem construídos em substituição a gasodutos de transporte. A possibilidade desta substituição contraria o objetivo de promover a racionalidade econômica nos investimentos em infraestrutura de movimentação de gás.

Considerando que no atual marco legal vigente não há previsão que gasodutos de transporte tenham como ponto de origem a interconexão com redes de distribuição de gás canalizado, na seção IV é feita uma análise dos critérios mínimos que devem constar de uma alteração da Lei nº 11.909/09 para que haja o retorno do gás natural da distribuição para o transporte.

As sub-seções seguintes, III.3 e III.4, tratam do mecanismo de reclassificação, que é o principal mecanismo existente atualmente para a coordenação de investimentos entre as esferas de regulação federal e estadual.

A sub-seção III.5 faz considerações sobre ilegalidade e inconstitucionalidade da interconexão entre gasodutos das esferas de regulação estaduais.

III.3 – Enquadramento de gasodutos nas esferas de regulação federal e estadual

A evolução das redes de gasodutos, em resposta a mudanças nas condições que as originaram, pode fazer com que, em situações específicas, a classificação em que um gasoduto esteja enquadrado não seja a mais adequada para a sua finalidade. Sem a pretensão de esgotar o tema, pode-se antever a necessidade da reclassificação de gasodutos entre as esferas de regulação nas seguintes situações:

- Aumento da densidade populacional nas cercanias de um trecho final de um gasoduto de transporte, cujos pontos de entrega atendam apenas uma distribuidora estadual, que provoque a mudança nas condições de operação do gasoduto a tal ponto que os entes reguladores federal e estadual, assim como o respectivo transportador e a distribuidora estadual, acordem na reclassificação do trecho¹⁴ para gasoduto de distribuição;
- Desativação de um trecho de um gasoduto de transporte que seja de interesse, para fins de reaproveitamento, de uma distribuidora estadual, caso o reaproveitamento possa ser realizado com segurança;

¹⁴ Pode ser feita a reclassificação total do gasoduto, se for o caso, e não apenas de um trecho.

- Aproveitamento de um trecho já construído de gasoduto de distribuição para a construção de um gasoduto de transporte que interligaria a outro gasoduto de transporte, implicando a reclassificação do gasoduto de distribuição para transporte, caso seja técnica e economicamente viável.

A situação em que o projeto de construção de um gasoduto de transporte que cruze a divisa entre dois estados enseje o aproveitamento de um trecho de um gasoduto de distribuição para se interligar a outro gasoduto de transporte seria um caso específico da terceira situação descrita acima.¹⁵

Para cada uma das situações acima, faz-se necessária a coordenação e cooperação entre União e as Unidades da Federação (no caso os governos de Estado e entes reguladores estaduais aplicáveis).

III.4 – Procedimentos para a reclassificação de gasodutos entre as esferas de regulação federal e estadual

Com base nas situações mencionadas na sub-seção anterior, a classificação de um gasoduto pode ser alterada tanto de transporte para distribuição, quanto de distribuição para transporte. Naturalmente, os procedimentos a serem adotados nestes dois casos estão sujeitos aos mesmos princípios de publicidade, isonomia de tratamento entre os agentes da indústria e proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e segurança no abastecimento de gás natural que regem a regulação da indústria do gás natural. Estes procedimentos compreendem:

- Verificar se a reclassificação não impõe prejuízo aos usuários do gasoduto;
- Garantir a publicidade da intenção da reclassificação do gasoduto, mediante publicação de nota em jornal de grande circulação, a qual deverá ser feita com antecedência, no mínimo, de 30 dias em relação à data da efetiva reclassificação dos dutos, de modo a permitir a manifestação de terceiros interessados;
- Verificar se as características físicas do gasoduto são compatíveis com a nova classificação;
- Verificar a aderência regulatória da metodologia de valoração e transferência dos ativos, de modo que a reclassificação não acarrete aumentos indevidos no preço final ao consumidor;
- Obter a concordância dos entes reguladores federal e estadual, assim como do transportador e da distribuidora local.

No caso da reclassificação de um gasoduto de transporte para gasoduto de distribuição, são necessárias, ainda, a adequação dos contratos de transporte que faziam referência ao trecho que foi reclassificado (ou sua rescisão, em se tratando da reclassificação da totalidade de um gasoduto), assim como a adequação de eventuais contratos de compra e venda de gás natural (dentro da esfera de competência da União) que indicassem o trecho reclassificado como ponto de transferência de propriedade do gás natural.

A reclassificação de um duto de transporte para um duto de distribuição pode levar também à alteração, no contrato de compra e venda de gás natural, da parcela de preço referente ao transporte, uma vez que os custos relacionados ao trecho reclassificado deixam de pertencer à atividade de transporte de gás natural.

¹⁵ A próxima seção apresenta tal situação por meio de uma figura.

Exemplos concretos podem ser úteis para ilustrar tais situações. Neste sentido, destaca-se que se encontra em andamento na ANP um processo de reclassificação de gasodutos de transporte para gasodutos de distribuição. Informações sobre este processo encontram-se no Anexo I desta Nota Técnica.

No tocante à reclassificação de um gasoduto de distribuição para gasoduto de transporte, condicionada à viabilidade técnica e econômica do aproveitamento de um trecho já construído de distribuição, conforme citado na sub-seção III.3, os procedimentos devem respeitar as regras estabelecidas pela Lei nº 11.909/09 para a construção de novos gasodutos de transporte. Deste modo, a viabilidade econômica do aproveitamento do gasoduto de distribuição deve ser constatada durante a Chamada Pública para contratação de capacidade, de acordo com as seguintes etapas:

1. Elaboração do projeto de gasoduto a ser construído (Gasoduto de Referência), prevendo necessariamente todas as hipóteses de atendimento à demanda prevista, inclusive o aproveitamento de dutos sob regulação estadual, caso seja economicamente viável¹⁶;
2. Obtenção da manifestação favorável da Unidade da Federação onde se localiza o duto a ser aproveitado, do regulador estadual (caso exista), assim como o “de acordo” da respectiva distribuidora local;
3. Realização de Chamada Pública para avaliar a demanda efetiva para o projeto, prevendo vários trechos para atendimento a outras UFs e prioridade para o ex-titular do duto (distribuidora) na participação na Chamada Pública¹⁷, na proporção da capacidade pré-existente do duto sob regulação estadual;
4. Celebração de acordo entre a União e a UF para transferência da posse dos bens da UF/distribuidora para a União¹⁸ (caso a Chamada Pública identifique a viabilidade técnica e econômica da utilização do duto sob regulação estadual);
5. Reclassificação do duto de distribuição para duto de transporte;
6. Realização da licitação do projeto contemplando eventual ampliação do duto existente e construção de novo trecho (as zonas e os pontos de entrega serão definidos no processo de Chamada Pública, como descrito na etapa 3); e
7. Estabelecimento de condições de pré-pagamento por parte do ex-titular do duto por ocasião da contratação da capacidade.

É importante notar que a metodologia de valoração dos ativos (no caso, o gasoduto de distribuição) deve ser definida anteriormente à Chamada Pública, uma vez que a viabilidade econômica do aproveitamento do gasoduto de distribuição depende da sua valoração. Havendo viabilidade técnica e econômica do aproveitamento, a tarifa máxima de transporte aplicável à capacidade a ser alocada com prioridade para a distribuidora estadual será calculada durante a Chamada Pública. Um requisito fundamental é que esta tarifa não onere o preço final ao consumidor praticado na área anteriormente atendida pela distribuidora estadual.¹⁹

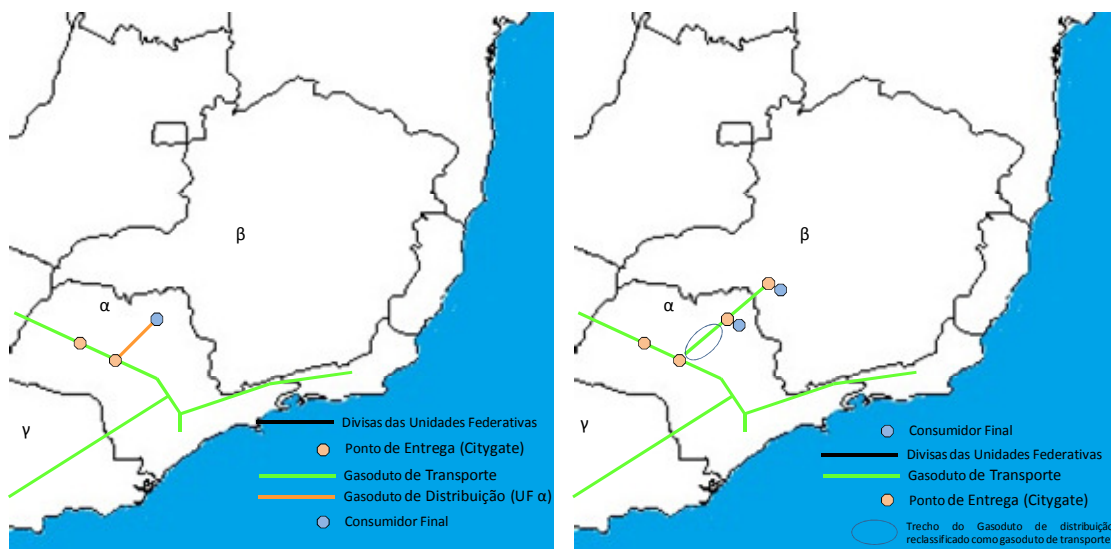
¹⁶ Terceiros interessados na construção de dutos de transporte de gás natural podem provocar a proposição de um gasoduto por meio da Portaria MME nº 94/2012.

¹⁷ A prioridade é apenas para a área anteriormente atendida pela distribuidora estadual.

¹⁸ Alternativamente, o gasoduto de distribuição poderia ser objeto de uma declaração de utilidade pública.

¹⁹ A margem de distribuição seria diminuída dos custos de O&M e da remuneração do investimento referentes ao gasoduto reclassificado e acrescida do respectivo valor de tarifa de transporte.

Figura 3 – Reclassificação de um gasoduto de distribuição para gasoduto de transporte, por meio do aproveitamento de um trecho já construído de distribuição



III.5 – Interconexão entre gasodutos das esferas de regulação estaduais

Como apresentado anteriormente, no caso brasileiro, há a separação entre a regulação federal e estadual. Esta separação é estabelecida Constitucionalmente, uma vez que a Carta Magna determina que “cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado” (Art. 25, §2º).

Logo, cada Estado define como deseja explorar os serviços de gás canalizado dentro de seu território geográfico. De maneira geral, cada estado brasileiro possui uma concessionária de distribuição de gás canalizado, mas existem casos nos quais o governo estadual decidiu pela presença de mais de uma distribuidora: Rio de Janeiro, que possui duas concessionárias, e São Paulo, que possui três, cada qual com uma área geográfica definida dentro da Unidade Federativa.

Há, portanto, uma clara separação legal (constitucional) entre as competências federais e estaduais na regulação do gás natural e também uma clara separação legal (constitucional) entre a regulação exercida por cada Unidade da Federação. Embora essa separação seja clara no âmbito legal, pode-se imaginar situações em que dois dutos de distribuição, em estados diferentes, se conectem visando o atendimento de um consumidor próximo à divisa entre estes estados²⁰. Mas essa situação possui aderência regulatória?

Inicialmente é importante esclarecer que a partir do texto constitucional e das definições constantes da Lei do Gás fica claro que é necessário que haja regulação federal para a movimentação de gás natural entre as divisas de duas Unidades da Federação (UFs),

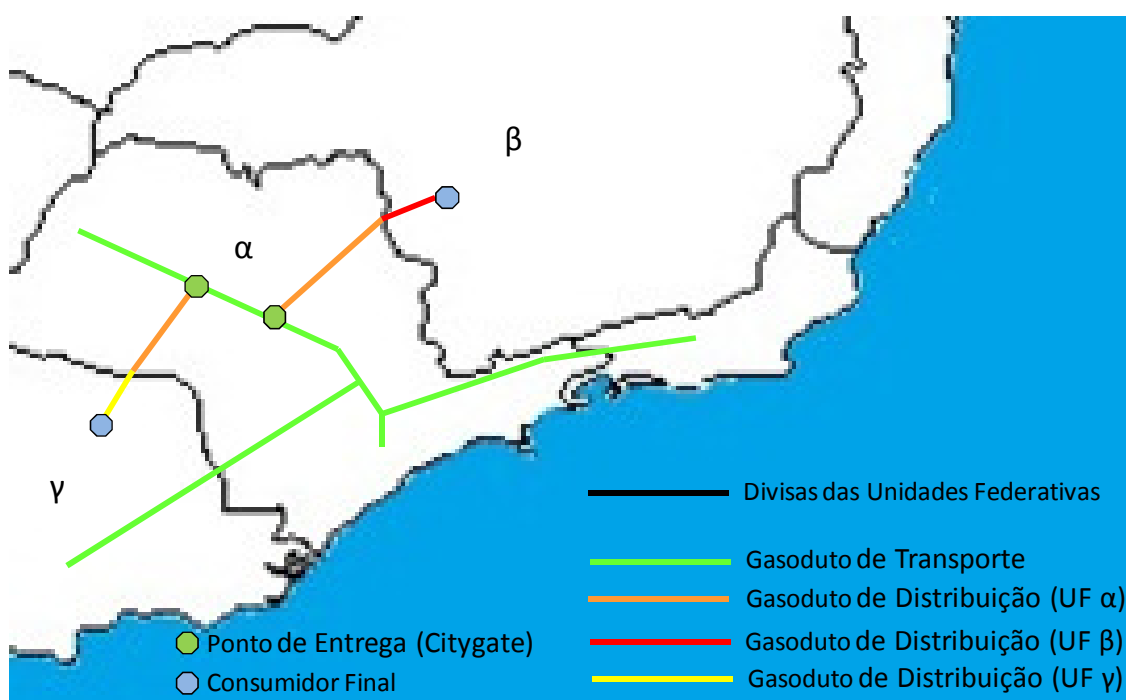
²⁰ O marco legal vigente e a regulação nas esferas federal e estadual impactam diretamente a atração e a realização de investimentos necessários para a construção de novos gasodutos.

uma vez que não se está tratando de “serviços locais de gás canalizado”. Portanto, para que seja efetivada tal movimentação, seria necessário que a ANP autorizasse uma interconexão entre dutos de distribuição, instalação esta que se localizaria na divisa entre as Unidades da Federação. Conforme o discutido na sub-seção III.2, seria necessária uma alteração no marco legal vigente para que esta instalação se originasse de um gasoduto de distribuição. Este tema é detalhado na seção IV desta Nota Técnica.

É possível identificar algumas alternativas de interconexão entre gasodutos de distribuição que não possuem a devida aderência regulatória, e que trariam prejuízos à regulação federal e estadual caso implementadas. Podem-se citar os seguintes exemplos de alternativas sem aderência regulatória:

1. A interconexão entre redes de distribuição localizadas em UFs distintas²¹, sem a previsão de uma instalação de interconexão²² (sob regulação federal) a ser situada na divisa entre as UFs²³ (ver Figura 4);

Figura 4 – Interconexão entre Redes de Distribuição localizadas em UFs distintas



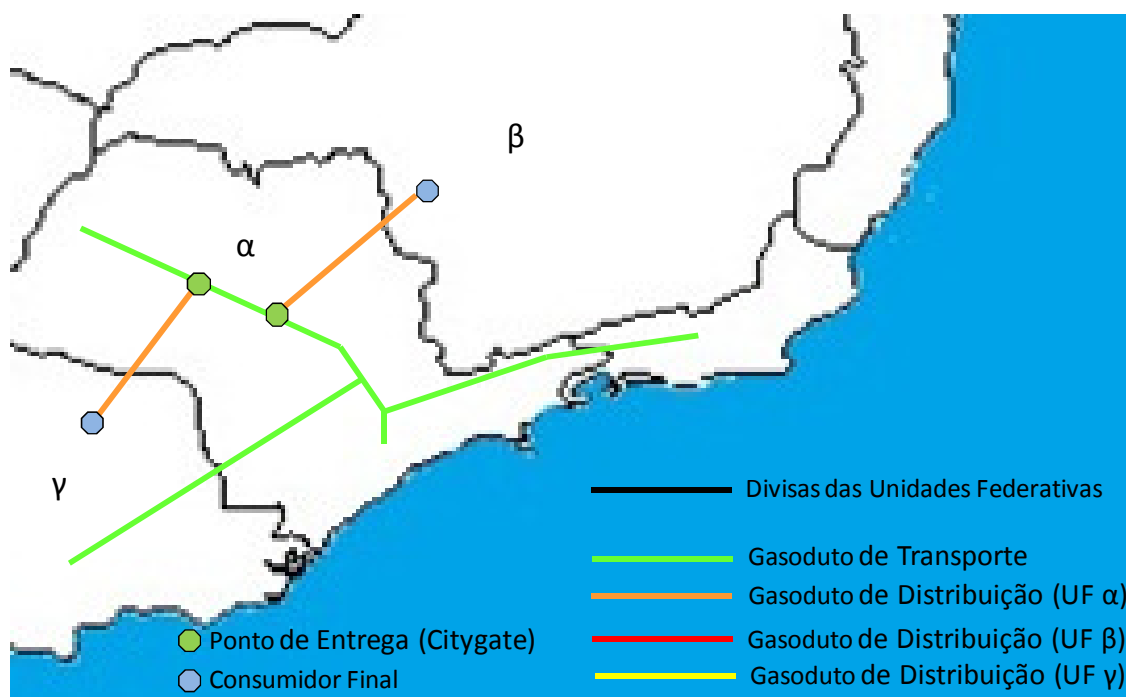
²¹ Os argumentos expostos continuam válidos, mesmo se os acionistas das respectivas distribuidoras forem as mesmas empresas.

²² Os detalhes sobre a instalação de interconexão são apresentados na seção V.

²³ O mesmo raciocínio vale para o caso de interconexão entre uma rede de distribuição e um simples gasoduto de distribuição, localizado em outra Unidade da Federação.

2. O atendimento direto, por parte de uma distribuidora local de uma Unidade da Federação, a um consumidor localizado em outra Unidade da Federação, por meio de um “gasoduto de distribuição” que cruzasse a divisa entre as UFs (ver Figura 5).

Figura 5 – Atendimento Direto de um Consumidor por Distribuidora de outra UF



Como já exposto anteriormente, a efetiva implementação de quaisquer das possibilidades apresentadas acima, além de ilegal e inconstitucional²⁴, representa o não cumprimento da Lei nº 11.909/09, em particular no que tange ao arcabouço do transporte de gás natural. Representa, também, a não obediência aos princípios da estrutura de mercado da indústria do gás natural, os quais nortearam o marco regulatório em vigor. Caso tais conexões fossem permitidas, empresas interessadas em implementar projetos de gasodutos de transporte poderiam adquirir participações em distribuidoras estaduais e implementar os mesmos projetos apenas sob a regulação estadual. Para estas empresas, as vantagens de não terem que obedecer os ditames da Lei nº 11.909/09 seriam a:

- I. não necessidade de realização de Chamada Pública (para a definição da capacidade ideal do gasoduto) e de licitação (para escolha do transportador que propusesse a menor receita anual);
- II. implementação de projetos verticalmente integrados, diminuindo a concorrência e erigindo barreiras à entrada de novos agentes, uma vez que as empresas que

²⁴ Ver Parecer nº 44/2011/PF-ANP/PGF/AGU, em anexo.

implementassem tais projetos não estariam sujeitas à separação da atividade de transporte das demais atividades da cadeia de valor do gás natural²⁵;

- III. não sujeição ao instituto do livre acesso, o que possibilitaria o aumento de seu poder de mercado;
- IV. não sujeição ao planejamento e proposição das redes de transporte pelo MME;
- V. não sujeição às regras da licitação, de modo que tais empresas garantissem sua participação no projeto, mesmo que se provassem ineficientes.

Cumpra-se observar que apenas o fato de que o planejamento das redes de transporte feito pelo MME ficaria prejudicado já é suficiente para retirar qualquer suposta aderência legal dessas duas alternativas. A construção de um gasoduto de distribuição que cruzasse a divisa entre UFs atendendo um consumidor âncora em outro estado inviabilizaria o investimento em um gasoduto de transporte que atendesse um mercado mais amplo, previsto pelo planejamento do MME e dimensionado de maneira eficiente no processo de Chamada Pública, conforme determina a Lei do Gás. Além da ilegalidade e inconstitucionalidade das propostas, sua implementação poderia resultar numa alocação ineficiente de recursos econômicos e perdas de eventuais economias de escala, no caso de um duto subdimensionado para o mercado potencial da região.

Com relação à regulação estadual e preços do gás ao consumidor final, cita-se também como consequências deletérias a alocação dos custos incorridos para o atendimento a um consumidor final (particularmente, os custos relacionados à construção das redes de distribuição) localizado em um estado para o cálculo da margem de distribuição de outro estado, assim como o empilhamento das margens de distribuição das respectivas UFs.

Embora exista no setor elétrico um mecanismo de atendimento a título “precário”²⁶ similar à segunda alternativa apresentada, os marcos regulatórios do gás natural e do setor elétrico divergem em um ponto fundamental: a regulação do setor elétrico como um todo é de âmbito federal, enquanto no arcabouço legal da indústria do gás natural existe a divisão entre regulação federal e estadual. Ademais, quando se trata de indústrias intensivas em capital, como é o caso da indústria do gás natural, que conta com prazos de depreciação e amortização de aproximadamente 30 anos, soluções precárias ou temporárias raramente apresentam eficiência econômica.

Considerando os motivos expostos, a recomendação é que o marco regulatório não deve ser alterado com a finalidade de contemplar as alternativas expostas nesta sub-seção.

IV – Tratamento da Interconexão de Gasodutos nas Divisas das Unidades da Federação pela Regulação Federal

Como já explicitado na Seção III, o marco regulatório vigente já contempla mecanismos que permitem a coordenação entre as esferas de regulação federal e estadual no que

²⁵ No caso brasileiro, como explicitado anteriormente, enquanto no transporte de gás natural há a separação clara da atividade monopólica das demais atividades da cadeia, na distribuição a companhia distribuidora local pode exercer as atividades de movimentação (monopólio natural) e comercialização do gás natural canalizado com os consumidores finais (potencialmente concorrencial) dentro da respectiva área de concessão.

²⁶ O Art. 53 da Resolução ANEEL nº 414/2010, de 9 de setembro de 2010, estabelece que “A distribuidora pode atender, a título precário, unidades consumidoras localizadas em outra área de concessão ou permissão (...)”.

tange ao investimento eficiente na rede de gasodutos do país. Sob o prisma da eficiência alocativa, foi identificada na sub-seção III.2 uma lacuna na legislação vigente, fruto da identificação das origens e destinos do gasoduto de transporte feita pela Lei do Gás.

Esta lacuna diz respeito ao retorno do gás natural da distribuição para o transporte, para fins do suprimento marginal de um reduzido consumo em outro Estado diferente daquele no qual o gás natural é originalmente entregue. De fato, em se tratando de movimentação de gás natural em redes de baixa pressão e de suprimento de um volume marginal em relação ao volume de gás natural originalmente distribuído pela concessionária de gás canalizado, pode-se argumentar que tal incremento no suprimento não descaracteriza a atividade de distribuição. No entanto, como observado anteriormente, quando os “novos” volumes a serem supridos (em um Estado vizinho) representam um aumento significativo com relação ao originalmente distribuído pela concessionária estadual, pode-se depreender que a movimentação do gás natural em questão deixa de caracterizar-se como distribuição, uma vez que o objeto do distribuidor local é atender o seu próprio Estado.

Além disso, como amplamente observado ao longo desta Nota Técnica, uma conexão direta de redes de distribuição entre duas UFs distintas viola o dispositivo constitucional (§ 2º do Art. 25 da Constituição Federal), que restringe a área de atuação de cada distribuidora local de gás canalizado à UF na qual detém a concessão para o exercício da sua atividade.

Desta forma, a conexão entre gasodutos, seja quais forem as suas modalidades de operação, que venham a ocorrer nas divisas entre UFs deve possuir a interveniência federal, tanto para a obtenção das licenças ambientais pertinentes, quanto para a obtenção das autorizações de construção e operação da instalação responsável pela interconexão entre os dutos de movimentação de gás natural.

O regime regulatório a ser aplicado a esta instalação de interconexão deve permitir a coordenação entre União e UFs com relação ao investimento em gasodutos que serão interconectados, e ser rígido o suficiente para evitar comportamentos oportunistas por parte dos agentes da indústria e suas consequências (sobre consequências deletérias para a regulação, ver sub-seção III.5).

Em complemento, não seria apenas mandatória a intervenção da União (por meio do órgão regulador do monopólio da União) por ocasião das outorgas das licenças e autorizações obrigatórias, mas também nos demais aspectos relativos à estruturação do negócio, tal como a celebração dos instrumentos contratuais que o sustentam, exigindo-se dos agentes que realizam atividades dentro da esfera de competência da União requisitos mínimos para a aprovação do projeto, a exemplo do que já ocorre com os Contratos de Compra e Venda de Gás Natural e os Contratos de Serviço de Transporte.

Dado o acima exposto, faz-se necessária, na visão da equipe técnica da SCM/ANP, a regulamentação da interconexão entre gasodutos, com foco:

- (i) nas características da instalação de interconexão situada na divisa entre as UFs, em especial na possibilidade do recebimento de gás natural a partir de gasodutos de distribuição;
- (ii) nos requisitos a serem exigidos dos agentes que poderiam ter permissão para construir, ampliar e operar tais instalações; e
- (iii) na possível conduta dos usuários dos serviços a serem prestados pela instalação de interconexão, com vistas ao tratamento não discriminatório entre os agentes da

indústria e à proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e segurança no abastecimento de gás natural.

Uma vez que a Lei nº 11.909/09 não prevê a possibilidade de uma instalação de transporte de gás natural se iniciar a partir de gasodutos de distribuição, seria necessária uma alteração da Lei do Gás para admitir tal instalação de interconexão. Esta alteração deve consistir em regras bem definidas e isonômicas, que promovam os incentivos para uma alocação eficiente dos investimentos, não prejudiquem o planejamento e proposição das redes de transporte pelo MME e não gerem incentivos para a construção de dutos de distribuição em substituição ao investimento em infraestruturas de transporte de gás natural.

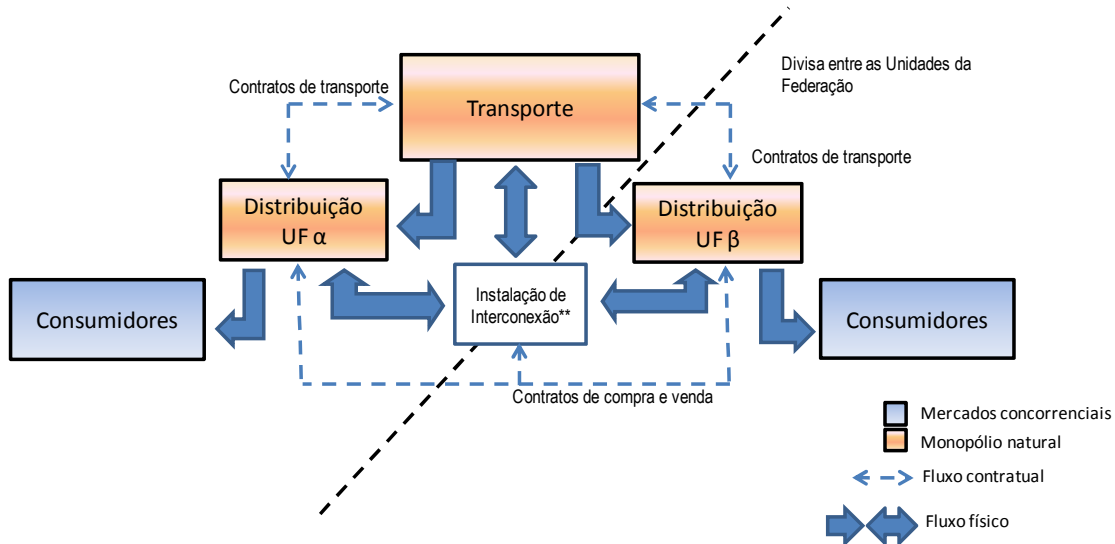
Nesse sentido, para haver compatibilidade com o marco legal vigente, a instalação responsável pela interconexão deve obedecer ao arcabouço regulatório já estabelecido para a atividade de transporte de gás natural, bem como, conforme exposto na sub-seção III.2, deve haver a imposição de um limite ao volume que seria permitido retornar da distribuição para o transporte, de modo que não serem criados incentivos para que a distribuição de fato substitua a atividade de transporte, subtraindo desta um consumo que pudesse servir de âncora para um investimento em um gasoduto de transporte.

O estabelecimento do limite ao volume que seria permitido retornar da distribuição para o transporte deve seguir uma regra objetiva, de modo a ser facilmente verificável tanto pelo órgão regulador e pelos agentes. Tal limite deve considerar uma pequena fração do volume distribuído pela empresa distribuidora local em seu Estado, sem ultrapassar uma vazão máxima de 200 mil m³/dia ²⁷, a partir da qual deve ser proposta, necessariamente, a construção de um gasoduto de transporte para o atendimento da demanda.

A Figura 6, a seguir, apresenta de forma esquemática, a instalação de interconexão que, como discutido nas seções anteriores, deve necessariamente, por força constitucional e legal, estar sob a esfera regulatória da União. Tal instalação conectaria dois dutos de distribuição entre diferentes Unidades da Federação e também teria seu acesso garantido para conexão com outras instalações que se encontram sob a regulação federal, tais como gasodutos de transporte e instalações para movimentação do gás natural em outros modais (como a distribuição de Gás Natural Comprimido - GNC e Gás Natural Liquefeito - GNL).

²⁷ A título de comparação, este valor representa um incremento de cerca de 75% em relação ao valor máximo observado na série histórica de movimentação de gás natural comprimido a partir de uma unidade de compressão e distribuição de GNC.

Figura 6 – Proposta de previsão da Instalação de Interconexão, sob regulação federal, na Estrutura da indústria brasileira de gás natural



Nota: ** Instalação sob regulação federal.

Observações: 1) Por simplificação, os fluxos contratuais no âmbito da regulação estadual não estão contemplados na figura; 2) Os contratos de compra e venda entre as distribuidoras são celebrados no âmbito da instalação de interconexão, e se situam, portanto, na esfera de competência da União; 3) Embora seja possível a conexão com outros modais para a movimentação de gás natural, a figura apenas apresenta o modal dutoviário.

A Figura apresenta a proposta de inclusão de uma instalação de interconexão sob a regulação federal na estrutura atualmente existente na indústria de gás natural. Com base nos princípios supracitados, tal instalação, exceto com relação ao recebimento de gás natural originado de gasodutos de distribuição, obedece a todos os requisitos e regras aplicáveis a um gasoduto de transporte, ou seja, consiste em uma instalação especializada de um gasoduto de transporte a ser localizada na divisa entre as Unidades da Federação.

Projetos de gasodutos de transporte a serem interconectados a esta instalação devem seguir os preceitos já estabelecidos na Lei nº 11.909/09, enquanto aspectos da estruturação do negócio que envolvam gasodutos de distribuição têm que se submeter à aprovação do órgão regulador federal, particularmente os contratos de compra e venda entre as distribuidoras, os quais devem ser celebrados obrigatoriamente no âmbito da instalação de interconexão, e se situam, portanto, na esfera de competência da União. De acordo com o exposto, a instalação de interconexão seria proposta pelo MME, estaria sujeita ao instituto do livre acesso, e poderia interconectar-se com outros gasodutos de transporte.

Uma vez que esta instalação de interconexão obedece a todos os preceitos aplicáveis a instalações de transporte de gás natural, sua contratação de capacidade deve ser efetuada por meio de uma Chamada Pública. O regime de outorga aplicável para esta instalação deve igualmente seguir as regras existentes para instalações de transporte.

No que tange à estruturação do negócio que envolva gasodutos de distribuição, as aprovações do órgão regulador estariam condicionadas à verificação da aderência do negócio aos princípios anteriormente expostos. Nesse sentido, como cabe à União o planejamento da rede de gasodutos, é mister analisar se o projeto está dimensionado para o atendimento da demanda verificada para a área de influência do projeto²⁸ e não apenas para o atendimento de um empreendimento verticalizado, desconsiderando outras eventuais demandas. No caso em que a demanda para a área de influência do projeto for superior ao limite estabelecido para o retorno do gás natural da distribuição para o transporte, o projeto de interconexão por meio de dutos de distribuição não deve ser aprovado, devendo ser proposta, em substituição, a construção de um gasoduto de transporte para o atendimento desta demanda.

Por fim, destaca-se que esta proposta visa contemplar os aspectos estruturais da evolução futura da indústria brasileira de gás natural. Em outras palavras, é de se esperar que novos casos similares venham a ocorrer com a expansão desejada da malha de distribuição de gás natural no país, os quais devem ter tratamento isonômico por parte da regulação.

V – Considerações Finais

Como discutido ao longo de toda esta Nota Técnica, a movimentação de gás natural por meio de conduto no Brasil se encontra tanto sob a esfera de regulação federal (desde a produção até a entrega nos *city-gates*), como sob a regulação estadual (no caso da atividade de distribuição, ou nos termos da Constituição, nos “serviços locais de gás canalizado”).

No entanto, podem existir situações nas quais é necessária uma coordenação entre a União e as Unidades da Federação para garantir a eficiência na realização dos projetos, seja para o atendimento do mercado consumidor, seja na aplicação dos recursos na indústria do gás natural.

O principal mecanismo identificado nesta Nota Técnica para a coordenação de investimentos entre as esferas de regulação federal e estadual é o mecanismo de reclassificação de gasodutos, em particular a reclassificação de um duto originalmente de distribuição para um gasoduto de transporte. No entanto, para que o mesmo seja efetivo, devem ser seguidos os procedimentos descritos neste documento, a fim de garantir a transparência necessária ao processo, a isonomia de tratamento entre os agentes e o não prejuízo aos consumidores de gás natural e usuários da infraestrutura de transporte.

Outro mecanismo analisado é a interligação de redes de movimentação de gás natural entre distintas Unidades da Federação. Uma vez que cabe unicamente à União regular o exercício da movimentação de gás natural entre as fronteiras dos estados, é necessário que haja uma instalação sob competência regulatória da União, a qual permita a conexão entre dutos de distribuição de diferentes UFs e permita, ainda, a conexão de outros modais de transporte de gás natural alternativos ao dutoviário. Na solução proposta, visando um aperfeiçoamento da Lei nº 11.909/09, a instalação de interconexão obedeceria a todos os requisitos e regras aplicáveis a uma instalação de transporte, exceto no que tange à possibilidade do recebimento de gás natural a partir de gasodutos de distribuição, o que exigiria uma alteração na referida Lei. A existência desta instalação

²⁸ Para a identificação da demanda deve ser feita uma Chamada Pública.

de interconexão garante a legalidade da interligação, sendo respeitados os princípios emanados pelo arcabouço constitucional e legal existente.

Outras possibilidades de interligação de gasodutos entre fronteiras de diferentes Unidades da Federação foram também analisadas ao longo desta Nota Técnica, mas as mesmas não apresentaram aderência com o marco legal vigente, o que demandaria, para sua efetiva implementação, a necessidade de alterações substanciais na Constituição ou na legislação que rege o setor.

ANEXO I

Reclassificação dos Gasodutos Lagoa Parda-Vitória (trecho a jusante da válvula 10) e Serra-Viana (GASVIT), de transporte para distribuição

Encontra-se em andamento na ANP o processo de reclassificação dos Gasodutos Lagoa Parda-Vitória (trecho a jusante da válvula 10) e Serra-Viana (GASVIT), bem como do Ramal de Interligação do GASVIT ao Ponto de Entrega de Viana/ES do GASCAV (Gasoduto Cabiúnas-Vitória).

Inicialmente, cabe esclarecer que os Gasodutos de Transporte Lagoa Parda-Vitória e GASVIT iniciaram a operação comercial em datas anteriores à instituição desta Agência, tendo integrado a Autorização ANP nº 7, de 6 de março de 1998, que ratificou a titularidade das instalações de transporte de gás natural da Petrobras. Já o ramal de interligação do GASVIT ao GASCAV teve sua Autorização de Operação outorgada em nome da Transpetro (Autorização nº56, de 02/02/2010).

O processo de reclassificação das instalações em epígrafe, de gasodutos de transporte para distribuição, visa à transferência destes ativos da Petrobras para a Petrobras Distribuidora S.A (BR Distribuidora), empresa que detém a concessão do serviço de gás natural canalizado no Estado do Espírito Santo.

Este processo teve início no ano de 2009 por solicitação da Petrobras, tendo anuência da Transpetro para a inclusão do ramal de interligação do GASVIT ao GASCAV.

Estão sendo verificadas, no âmbito deste processo, as características físicas dos referidos gasodutos e a aderência regulatória da metodologia de valoração e transferência dos ativos, assim como a concordância da transportadora, da distribuidora e do órgão regulador estadual, a Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo (ASPE). Também será exigida a publicidade dos planos de transferência dos gasodutos para a BR Distribuidora, mediante publicação de nota em jornal de grande circulação, a qual deverá ser feita com antecedência, no mínimo, de 30 dias em relação à data da efetiva reclassificação dos dutos, de modo a permitir a manifestação de terceiros interessados.

Considerando a competência legal da ASPE no que tange à regulação do serviço de gás natural canalizado no Estado do Espírito Santo, a SCM/ANP solicitou o posicionamento daquele órgão regulador estadual acerca do possível impacto nas tarifas de distribuição de gás canalizado decorrente da operação a ser implementada pela Petrobras e a BR Distribuidora. Em 22 de março de 2012, a ASPE manifestou sua anuência à reclassificação dos referidos gasodutos, sob a condição da tarifa estadual de gás canalizado não ser onerada.

ANEXO II



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

0233 / 2011

Rio de Janeiro, 23 de agosto de 2011

Parecer nº 44/2011/PF-ANP/PGF/AGU

Ref: Consulta nº 233/2011 e 246/2011 / Memorando 188/2011/SCM - Processo 48610.004738/2011-55.

Assunto: Possibilidade de transporte de gás por gasodutos de distribuição

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de memorando da Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural (SCM) sobre a necessidade de proposição de Resolução da ANP para disciplinar os limites da regulação federal em relação a interconexões de gasodutos nas divisas entre Unidades da Federação e nas fronteiras com outros países.
2. Tal consulta se dá por oportunidade da constatação de que a área de Gás e Energia da Petrobras considerou, em apresentação divulgada na imprensa especializada, a “alternativa” de transportar gás entre o Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol) e a futura Unidade de Fertilizantes Nitrogenados de Uberaba (UFN V) (fls. 76).
3. Diante disso, passaremos a tratar do regime jurídico do transporte e distribuição de gás natural, da possibilidade de distribuição interestadual (e internacional) de gás e da necessidade de edição de Resolução para tratar da questão.

REGIME JURÍDICO DO TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE GÁS

4. Segundo a Constituição Federal, as atividades relacionadas com a indústria do



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

petróleo, seus derivados e gás natural são monopólio da União, cabendo-lhe explorar tais atividades diretamente ou através de contratos com empresas estatais e privadas, nos termos do artigo 177, § 4º:

“Art. 177. Constituem monopólio da União: (...)

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;”

5. Entretanto, há uma exceção a esta regra, trazida pelo artigo 25, § 2º:

“§ 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

6. Deste modo, é necessário separar a atividade de “transporte de gás natural” do “serviço local de gás canalizado, na forma da lei”, atividade que a própria constituição denominou “distribuição” na redação anterior à ECº 9/95. Tais conceitos são relativamente imprecisos, o que pode gerar conflitos de competências entre União, de um lado; e Estados e Distrito Federal, de outro. No entanto, parece intuitivo que tal diferenciação não pode ficar ao alvedrio dos agentes econômicos interessados, portanto devemos buscar essa diferenciação na lei e nos significados correntes dos termos empregados pelo constituinte.

7. A Lei 11.909/2009 trouxe o conceito de transporte de gás natural no bojo da definição de gasoduto de transporte:

XVIII - Gasoduto de Transporte: gasoduto que realize movimentação de gás natural desde instalações de processamento, estocagem ou outros gasodutos de transporte até instalações de estocagem, outros gasodutos de transporte e pontos de entrega a concessionários estaduais de distribuição de gás natural, ressalvados os casos previstos nos incisos XVII e XIX do caput deste artigo, incluindo estações de compressão, de medição, de redução de pressão e de entrega, respeitando-se o disposto no § 2º do art. 25 da Constituição Federal;

8. Já o conceito de distribuição de gás canalizado, apesar de estar na competência dos Estados e Distrito Federal, foi definido pela Lei 9.478/98, justamente para fins de



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

exclusão da competência federal:

Art. 6º, XXII - Distribuição de Gás Canalizado: serviços locais de comercialização de gás canalizado, junto aos usuários finais, explorados com exclusividade pelos Estados, diretamente ou mediante concessão, nos termos do § 2º do art. 25 da Constituição Federal;

9. Verificamos que uma das características incontestes dos gasodutos de transporte é que são utilizados para levar o gás natural das fontes que abastecem o mercado até o ponto de entrega aos concessionários de distribuição local. Já os “serviços locais de gás canalizado” têm como destino incontroverso os consumidores finais do gás. Assim, temos duas situações extremas, de fácil identificação, e situações intermediárias, que podem suscitar alguma dúvida.

10. No extremo do transporte, temos os principais troncos dutoviários do país, que levam grandes volumes de gás natural de sua origem (produção ou exportação) até as redes de distribuição locais. No outro extremo, temos os dutos ramificados de baixa pressão, que distribuem o gás natural em um perímetro urbano aos inúmeros usuários finais.

11. Entre esses dois pólos, existem situações intermediárias que podem gerar dúvidas. Uma ramificação de um gasoduto de transporte para o abastecimento de um único consumidor inicial por exemplo, poderia a princípio ser considerado tanto de transporte como de distribuição.

12. Nesses casos, caberia perguntar qual o elemento predominante: o transporte do gás de local para o outro, ou o atendimento do consumidor final? Em outras palavras, o referido duto poderia ser considerado parte da malha de distribuição da concessionária estadual, ou teria uma feição mais próxima de uma atividade paralela de transporte, desempenhada pela empresa de distribuição?

13. De um exame inicial, tudo leva a crer que a resposta seria transporte. Para corroborar tal entendimento, a própria Petrobras coloca como “alternativas” o “modelo transporte” e o “modelo distribuição” (fls. 76) deixando claro que trata-se de rótulos para nomear uma atividade que é essencialmente a mesma. E não é possível de se cogitar de que uma competência constitucional fique ao alvedrio de um agente do mercado.

IMPOSSIBILIDADE DE DISTRIBUIÇÃO INTERESTADUAL

14. No caso dos autos, entretanto, sequer é necessário divagar por estas tortuosas questões. Isto porque o gasoduto em questão cruza uma fronteira estadual, para



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

abastecer consumidor no estado de Minas Gerais com gasoduto originado no estado de São Paulo. Por mais divergentes que sejam as interpretações acerca dos limites da competência estadual, não é possível alegar com um mínimo de razoabilidade que tal competência envolva distribuir gás para além das fronteiras da unidade federativa em questão.

15. Tal hipótese geraria situações esdrúxulas do ponto de vista federativo, tais como a exposta em fls. 75: Uma concessionária regulada pelo poder concedente do Estado de São Paulo ter como principal cliente uma indústria localizada no Estado de Minas Gerais.

16. Pode-se argumentar que, a despeito do relatado pela própria Petrobras, o cliente de fato não seria a UFN V, mas sim a concessionária mineira, CEMIG, que receberia o gás na fronteira interestadual. No entanto, tal afirmativa levaria inexoravelmente à conclusão de que se trata de que o trecho paulista constitui gasoduto de transporte, conforme as definições da Lei 11.909/2009 (destino no ponto de entrega a uma distribuidora) e da Lei 9.478/99, (destino distinto de um usuário final).

NECESSIDADE DE REGULAÇÃO ESPECÍFICA

17. Como já exposto acima, a solução para o caso concreto passa pela análise direta das normas constitucionais sobre o tema e das definições legais pertinentes. Desse modo, não há necessidade de edição de ato normativo de caráter geral apenas em face deste caso, bastando uma simples comunicação formal ao agente econômico do entendimento da agência e de potencial descumprimento das normas regulatórias federais em caso de construção do referido gasoduto à margem da regulação federal, o que ensejaria a aplicação das sanções cabíveis.

18. Contudo, caso seja do interesse da Agência Reguladora expor seu entendimento para o mercado como um todo, especificando o que entende como atividade de transporte, em oposição à atividade de distribuição, nada impede que seja proposta minuta de resolução, tomando as cautelas devidas para não transbordar os limites fixados pela Constituição Federal e pelas leis vigentes.

CONCLUSÕES

19. Diante de todo o exposto, chegamos às seguintes conclusões:

a) O projeto de alimentação de planta de fertilizantes localizada em Estado distinto do da origem do gasoduto, por meio das concessionárias estaduais de distribuição de gás natural é claramente inconstitucional, e estaria sujeito a sanções em caso de descumprimento da regulação federal sobre gasodutos de transporte;



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

b) Eventual proposta de resolução não é necessária para a resolução do caso concreto apresentado, mas pode ser interessante, do ponto de vista da conveniência e oportunidade, para explicitar a visão da ANP sobre o assunto.

Artur Watt Neto
Procurador Federal

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2011.

1. Integralmente de acordo. A SCM tem o poder/dever de esclarecer aos agentes envolvidos de que a pretensa operação é ilegal/inconstitucional.
2. Restitua-se à SCM, em resposta.

Tiago do Monte Macêdo
Procurador-Geral