



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
CONSULTORIA DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA NO RIO DE JANEIRO

PARECER n.º 225/2023/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.214670/2023-54

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: Minuta de Resolução para rever a disciplina das atividades de Carregamento e de Transporte de Gás Natural, atualmente previstas, respectivamente, nas Resoluções ANP n.º 51, de 26 de dezembro de 2013 e n.º 11, de 16 de março de 2016. Aprovação da Análise de Impacto Regulatório. Realização de consulta e audiência públicas. Possibilidade.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da ANP,

1. Trata a presente da análise de minuta de resolução elaborada pela Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM), que tem por objetivo principal a revisão da disciplina das atividades econômicas de Carregamento e de oferta e contratação de Transporte de Gás Natural, atualmente previstas, respectivamente, nas Resoluções ANP n.º 51, de 26 de dezembro de 2013 e n.º 11, de 16 de março de 2016

2. A SIM, através do texto do Ofício n.º 50/2023/SIM/ANP-RJ-e (SEI n.º 3174472), do Relatório de Análise de Impacto Regulatório n.º 2/2023/SIM/ANP-RJ (SEI n.º 3133683) - ora submetido à aprovação em com a Nota Técnica n.º 2/2023/SIM/ANP-RJ (SEI n.º 3196659), em síntese, destaca os seguintes objetivos a serem alcançados com as novas regras:

a) traz o histórico da questão, informando, em breve resumo, que os objetivos principais da revisão ora proposta são:

I) atualizar as regras regulatórias relativas à Indústria do Gás Natural a partir das modificações introduzidas pela denominada Nova Lei do Gás, Lei n.º 14.134, de 8 de abril de 2021, sendo que o principal objetivo é a simplificação dos requisitos e procedimentos para a contratação das atividades de transporte e carregamento de Gás Natural;

II) que as Resoluções ANP n.º 51/2013 e 11/2016 foram editadas sob a égide da Lei n.º 11.909/2009 (revogada pela Lei n.º 14.134/2021) e necessitam ser adequadas às novas normas legais; e

III) que as finalidades primordiais das novas normas é a de maximização da utilização da capacidade instalada de transporte de gás natural, o aumento da concorrência e a consequente diminuição de preços do gás no mercado brasileiro;

b) salienta, ainda, que:

“A oferta e a contratação dos serviços de transporte são responsabilidade dos transportadores. Os carregadores, por seu turno, são os agentes econômicos que utilizam ou pretendem utilizar serviços de movimentação de gás natural em gasoduto de transporte, por meio da contratação desses serviços junto ao transportador. Assim, o objeto dos serviços e dos contratos de transporte é o uso de uma parcela da capacidade de transporte. Isso porque, como mostra a Figura 1, do volume máximo diário de gás natural que o transportador pode movimentar nos pontos de

entrada ou de saída de um gasoduto ou sistema de transporte de gás natural[2] são deduzidas as parcelas do gás de uso do sistema (GUS) e de margem operacional, para se calcular a capacidade técnica de transporte. A capacidade técnica de transporte é, efetivamente, a parcela da capacidade de transporte que pode ser destinada à contratação. Por sua vez, a capacidade disponível é a resultante da diferença entre a capacidade técnica de transporte e a capacidade contratada de transporte, que varia à medida em que as contratações ocorrem.

(...)

De acordo com a antiga Lei do Gás, existiam três modalidades de serviços de transporte: firme, extraordinário e interruptível. Apesar de a Nova Lei do Gás não mencionar mais o serviço de transporte extraordinário[3], a previsão de tal serviço ainda consta na Resolução ANP nº 11, de 16 de março de 2016 (RANP 11/2016), sendo este ofertado ao mercado atualmente. A Lei nº 14.134/2021 diferencia o “serviço de transporte interruptível” do “serviço de transporte”, propriamente dito, pelo fato daquele serviço não contemplar a garantia firme de recebimento ou entrega de volumes de gás natural, podendo ser interrompido pelo transportador nas situações previstas em contrato, nos termos da regulação da ANP. Cada um desses serviços tem características próprias que visam suprir as necessidades específicas requeridas pelos carregadores. Portanto, os transportadores devem ser capazes de oferecer um portfólio variado de produtos que atendam aos interesses do mercado. Dado que no serviço de transporte firme o transportador é obrigado a programar e transportar o volume diário de gás natural solicitado pelo carregador, até a capacidade contratada de transporte estabelecida no contrato, há um nível garantido de segurança do fornecimento. Além disso, a oferta e a utilização do serviço de transporte firme têm prioridade sobre a oferta e a utilização dos serviços de transporte não firmes. Por esta razão, a contratação de capacidade por meio do serviço de transporte extraordinário prevê condição resolutive, sendo rescindida na hipótese de contratação da capacidade na modalidade firme. O serviço de transporte firme é considerado o produto mais indicado para aqueles carregadores que necessitam de estabilidade e previsibilidade na contratação de capacidade de transporte, de modo a assegurar as condições de prazo e volume na prestação do serviço de transporte de gás natural. Cabe ressaltar que a oferta integral de capacidade disponível e de capacidade ociosa é obrigatória por parte do transportador, seja para contratação em modalidade firme, interruptível ou extraordinária. A parcela da capacidade de movimentação do gasoduto de transporte que, temporariamente, não esteja sendo utilizada (capacidade ociosa) será ofertada ao mercado por meio do serviço de transporte interruptível. Este serviço tem a característica de poder ser interrompido, pelo transportador, dada a prioridade de programação do serviço de transporte firme. Apenas a contratação da capacidade de transporte na modalidade firme é o objeto de análise deste AIR. A antiga Lei do Gás previa, em seu artigo 34, que o acesso ao serviço de transporte firme, em capacidade disponível, dar-se-ia mediante chamada pública realizada pela ANP, conforme diretrizes do Ministério de Minas e Energia (MME). Destarte, em 5 de agosto de 2011, o MME publicou a Portaria MME nº 472/2011, que estabeleceu as diretrizes para o processo de chamada pública para a contratação de capacidade de transporte de gás natural em gasodutos existentes, a serem construídos ou ampliados, e determinou que tal processo deveria ser realizado pela ANP. De modo a regulamentar o tema, a ANP publicou duas normas: a Resolução ANP nº 51/2013 (RANP nº 51/2013) e a Resolução ANP nº 11/2016 (RANP nº 11/2016). A primeira regulamenta a autorização para a prática de atividade de carregamento de gás natural, ou seja, a utilização do serviço de transporte de gás natural. A segunda, além de dispor sobre oferta de serviços, cessão de capacidade contratada, troca operacional de gás natural, aprovação e registro dos contratos de serviço de transporte de gás natural, dispõe sobre a promoção dos processos de chamada pública para contratação de capacidade de transporte de gás natural. Com base na regulação vigente, o processo de chamada pública para contratação de capacidade de transporte de gás natural, na modalidade firme, é conduzido pelo transportador, sob a supervisão da ANP, de acordo com o procedimento detalhado neste Relatório. No entanto, após a entrada em vigor da Lei nº 14.134/2021 e do seu respectivo decreto regulamentador, Decreto nº 10.712/2021, alguns artigos da RANP nº 51/2013, bem como da RANP nº 11/2016, não somente ficaram obsoletos, mas também se contrapõem às inovações trazidas em comandos legais, no sentido de que mantêm uma obrigação não mais prevista em Lei. Dentro deste contexto, o estabelecimento de procedimentos simples e ágeis para contratação de capacidade disponível de transporte, além de convergir para o disposto na Nova Lei do Gás, é de fundamental importância para que possam ser atingidos os objetivos de introdução da concorrência e abertura do mercado de gás natural brasileiro. A Nova Lei do Gás, de modo a conferir a agilidade necessária para o desenvolvimento

do mercado de gás natural, introduziu nova definição referente à chamada pública e à consulta pública, no art. 3º, inciso XI, e no art. 9º, respectivamente, nos seguintes termos: Art. 3º Ficam estabelecidas as seguintes definições para os fins desta Lei e de sua regulamentação: (...) XI— chamada pública: procedimento, com garantia de acesso a todos os interessados, que tem por finalidade estimar a demanda efetiva por serviços de transporte de gás natural, na forma da regulação da ANP; (Grifo nosso) Art. 4º A atividade de transporte de gás natural será exercida em regime de autorização, abrangidas a construção, a ampliação, a operação e a manutenção das instalações.(...) § 2º A outorga de autorização de atividade de transporte que contemple a construção ou ampliação de gasodutos será precedida de chamada pública, nos termos da regulamentação da ANP. Art. 9º A ANP, após a realização de consulta pública, estipulará a receita máxima permitida de transporte, bem como os critérios de reajuste, de revisão periódica e de revisão extraordinária, nos termos da regulação, e essa receita não será, em nenhuma hipótese, garantida pela União. Parágrafo único. As tarifas de transporte de gás natural serão propostas pelo transportador e aprovadas pela ANP, após consulta pública, segundo critérios por ela previamente estabelecidos. (Grifo nosso) Como já mencionado, o CNPE, por meio da RCNPE nº 3 de 2022, previu as seguintes diretrizes em seu art. 5º, incisos VII e IX: Art. 5º São diretrizes para a abertura do mercado de gás natural, durante o período de transição para um mercado concorrencial de gás natural: (...) VII – a adequação, dentro de prazos céleres e prudentes, dos procedimentos e padrões utilizados pelos agentes da indústria do gás natural ao novo desenho de mercado; (...) IX – a simplificação dos processos de oferta de capacidade de transporte de gás natural, que devem ser promovidos com a periodicidade pré-definida e com cronogramas amplamente divulgados. Extraem-se desses conceitos legais e das diretrizes do CNPE, que a partir da entrada em vigor dos citados normativos: 1. a chamada pública é o procedimento, com garantia de acesso a todos os interessados, que tem por finalidade estimar a demanda efetiva por serviços de transporte de gás natural em gasodutos a serem construídos ou ampliados; 2. inexistência de obrigatoriedade de realização de chamada pública, na forma originalmente prevista na RANP nº 11/2016, para contratação de capacidade de transporte em gasodutos existentes quando não estiver sendo criada capacidade incremental; 3. a consulta pública refere-se ao procedimento de cálculo tarifário e é condição precedente para que a ANP estipule a receita máxima permitida do transportador; 4. a ANP possui discricionariedade técnica para regular os processos de oferta e contratação de capacidade, em gasoduto existente, e de chamada pública, para contratação de capacidade em gasodutos a serem construídos ou ampliados; e 5. a regulamentação da ANP deve prever regras para simplificação do processo de oferta e contratação de capacidade de transporte de gás natural. Apesar dessa mudança legal, ocorrida em 2021, não houve atualização da RANP nº 51/2013 e da RANP nº 11/2016. Ambas as Resoluções permanecem, no momento, prevendo a realização do procedimento de chamada pública para todas as modalidades de contratação de capacidade firme de transporte, com fundamento no art.2º, inciso VII, da Lei nº 11.909/2009, o qual definia a chamada pública como: “procedimento, com garantia de acesso a todos os interessados, que tem por finalidade a contratação de capacidade de transporte em dutos existentes, a serem construídos ou ampliados”. Na Seção III.3 deste Relatório, consta o detalhamento do atual procedimento de chamada pública utilizado para contratação de capacidade disponível, na modalidade firme, o qual possui uma duração média de sete meses para ser concluído. Tal cenário vai de encontro às necessidades da IGN e à atual dinâmica do mercado de gás natural. Cabe destacar o aumento da demanda por chamadas públicas para contratação de capacidade firme nos últimos anos, em função dos seguintes fatos: 1. encerramento do Contrato TCQ, em 2019, firmado entre a Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG) e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), o qual liberou 18 MM m3/dia de capacidade de transporte no Gasoduto Bolívia Brasil (GASBOL); 2. encerramento do Contrato TCX Brasil, em 2021, também firmado entre a TBG e a Petrobras, o qual liberou mais 6 MM m3/dia de capacidade de transporte no GASBOL; 3. liberação de capacidade de transporte decorrente dos Acordos de Redução de Flexibilidade (ARF), celebrados entre Petrobras e a Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG) e Nova Transportadora do Sudeste (NTS), no âmbito do Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) firmado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a estatal[4]; 4. demanda reprimida acumulada de anos anteriores sem chamadas públicas; e 5. aumento do nível de confiança dos carregadores na contratação de capacidade em função da evolução e sucesso na implantação do novo mercado de gás. Tendo em vista o tempo previsto para a condução de chamadas públicas e de forma a viabilizar a contratação de capacidade de forma célere, a ANP, no final de 2022, anuiu que os transportadores TAG e NTS adotassem como forma de oferta de capacidade disponível em suas

redes de transporte, para o ano de 2023, o uso de serviços de transporte extraordinários cujos ritos de oferta e contratação são simplificados, sem oferecimento prévio da capacidade disponível por meio de serviço de transporte firme. Tal medida, contudo, foi prevista para ter caráter urgente e temporário, uma vez que, como já explicado, os serviços de transporte extraordinários possuem limitação de vigência de um ano e obrigação de condição resolutiva, não fornecendo aos carregadores as mesmas garantias da contratação em modalidade firme. Resulta do exposto que o processo para oferta e contratação de capacidade de transporte de gás natural em gasodutos existentes, a serem construídos ou ampliados, com fundamento na RANP nº 51/2013 e na RANP nº 11/2016, ademais de sua complexidade e inadequação à dinâmica atual do mercado de gás natural, está em desconformidade com o novo marco legal introduzido pela Nova Lei do Gás e com as diretrizes de simplificação contidas na Resolução CNPE nº 3/2022, sendo este o problema regulatório a ser enfrentado.

(...)

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (CRFB), no art. 20, são bens da União, os recursos minerais, inclusive os do subsolo. O art. 177, inciso IV e parágrafo 1º, por sua vez, estabelecem que constitui monopólio da União, o transporte marítimo de petróleo, gás natural e seus derivados, bem como o transporte por meio de condutos, e que essas atividades podem ser realizadas por empresas estatais ou privadas, mediante contratação e condições estabelecidas em lei. A Lei nº 9.478/1997, enumera no seu art. 1º os objetivos das políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia, dentre os quais destaca-se o inciso VI: “incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural”. O artigo 8º, caput, da Lei do Petróleo, dispõe que a ANP tem por finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. As atribuições legais definidas nos incisos I, V, VII, IX, X, XVI, XVII, XXVI, do artigo 8º, estabelecem as bases legais de atuação da ANP para a regulação das atividades de movimentação de petróleo, seus derivados e gás natural. Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; (...) V - autorizar a prática das atividades de refinação, liquefação, regaseificação, carregamento, processamento, tratamento, transporte, estocagem e acondicionamento; (grifo nosso) (...) VII - fiscalizar diretamente e de forma concorrente nos termos da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato; (...) IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente; X - estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento; (...) XVI - regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, à importação, à exportação, à armazenagem, à estocagem, ao transporte, à transferência, à distribuição, à revenda e à comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios; XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação; XXVI - autorizar e fiscalizar a prática da atividade de comercialização de gás natural; XXVIII - articular-se com órgãos reguladores estaduais e ambientais, objetivando compatibilizar e uniformizar as normas aplicáveis à indústria e aos mercados de gás natural; XXIX - promover medidas para ampliar a concorrência no mercado de gás natural; Por fim, o artigo 56, da Lei do Petróleo, abaixo transcrito, dispõe que, observadas as disposições das leis pertinentes, qualquer empresa, ou consórcio de empresas, desde que constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, poderá receber autorização da ANP para construir instalações e efetuar qualquer modalidade de transporte de petróleo, seus derivados e gás natural. Art. 56. Observadas as disposições das leis pertinentes, qualquer empresa ou consórcio de empresas que atender ao disposto no art. 5º poderá receber autorização da ANP

para construir instalações e efetuar qualquer modalidade de transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, seja para suprimento interno ou para importação e exportação. A Lei 14.134/2021 institui normas para a exploração das atividades econômicas de transporte de gás natural por meio de condutos e de importação e exportação de gás natural, bem como para a exploração das atividades de escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural. O parágrafo 1º, do art. 1º, transcrito abaixo, define a ANP, como responsável pela regulação e fiscalização das atividades descritas em seu caput. §1º As atividades econômicas de que trata este artigo serão reguladas e fiscalizadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e poderão ser exercidas por empresa ou consórcio de empresas constituídos sob as leis brasileiras, com sede e administração no País. A atribuição legal de a ANP regular aspectos diversos da atividade de transporte de gás natural é reafirmada pelo disposto nas definições constantes do art. 3º, bem como no artigo 4º, da Nova Lei do Gás, nos seguintes termos: (...) II - agente da indústria do gás natural: empresa ou consórcio de empresas que atuam em uma ou mais das atividades da indústria do gás natural; (...) VIII - capacidade de transporte: volume máximo diário de gás que o transportador pode movimentar nos pontos de entrada ou de saída de um gasoduto ou sistema de transporte de gás natural; IX - carregador: agente que utiliza ou pretende utilizar o serviço de transporte de gás natural em gasoduto de transporte, mediante autorização da ANP; (...) XI - chamada pública: procedimento, com garantia de acesso a todos os interessados, que tem por finalidade estimar a demanda efetiva por serviços de transporte de gás natural, na forma da regulação da ANP; (...) XXVI - gasoduto de transporte: duto, integrante ou não de um sistema de transporte de gás natural, destinado à movimentação de gás natural ou à conexão de fontes de suprimento, conforme os critérios estabelecidos nesta Lei, ressalvados os casos previstos nos incisos XXIV e XXV do caput deste artigo, podendo incluir estações de compressão, de medição, de redução de pressão, de recebimento, de entrega, de interconexão, entre outros complementos e componentes, nos termos da regulação da ANP; (...) XXVIII - indústria do gás natural: conjunto de atividades econômicas relacionadas com exploração, desenvolvimento, produção, importação, exportação, escoamento, processamento, tratamento, transporte, carregamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação, distribuição e comercialização de gás natural; (...) XXXIV - processo de alocação de capacidade: processo ou mecanismo que estabelece a ordem de prioridade e/ou a atribuição de capacidade entre carregadores interessados na contratação de serviços de transporte em pontos de entrada e saída de sistema ou gasoduto de transporte de gás natural; (...) XXXVI - receita máxima permitida de transporte: receita máxima permitida ao transportador a ser auferida mediante contraprestação de serviços de transporte, estabelecida com base nos custos e despesas vinculados à prestação dos serviços e às obrigações tributárias, na remuneração do investimento em bens e instalações de transporte e na depreciação e amortização das respectivas bases regulatórias de ativos, na forma da regulação da ANP; XXXVII - serviço de transporte: serviço por meio do qual o transportador se obriga a receber ou entregar volumes de gás natural em atendimento às solicitações dos carregadores, nos termos da regulação da ANP e dos contratos de serviço de transporte; XXXVIII - serviço de transporte interruptível: serviço de transporte sem garantia firme de recebimento ou entrega de volumes de gás natural, que poderá ser interrompido pelo transportador nas situações previstas em contrato, nos termos da regulação da ANP; (...) XLI - transportador: empresa ou consórcio de empresas autorizados a exercer a atividade de transporte de gás natural; XLII - transporte de gás natural: movimentação de gás natural em gasodutos de transporte; (...) Art. 4º A atividade de transporte de gás natural será exercida em regime de autorização, abrangidas a construção, a ampliação, a operação e a manutenção das instalações. § 1º A ANP regulará a habilitação dos interessados em exercer a atividade de transporte de gás natural e as condições para a autorização e a transferência de titularidade, observados os requisitos técnicos, econômicos, de proteção ambiental e segurança. O Decreto nº 10.712/2021, que regulamentou a Nova Lei do Gás, trouxe importantes complementações e diretrizes aos agentes da indústria de gás natural, inclusive à ANP, para implementação e regulação do novo marco legal desse mercado. Do ponto de vista formal e material, a ANP tem autorização para atuação no problema regulatório apresentado pelo presente Relatório de AIR, com fundamento na sua atribuição legal para regulação, contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, gás natural e dos biocombustíveis, consoante com o disposto no art. 8º da Lei nº 9.478/97 e demais normativos citados nesta Seção. Infere-se do exposto, que a base legal para a atuação da ANP no enfrentamento do problema regulatório identificado, consiste nos seguintes atos normativos: i) Constituição Federal de 1988;

ii) Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; iii) Resolução ANP nº 51/2013, que regulamenta a autorização para atividade de carregamento de gás natural, dentro da esfera de competência da União; iv) Resolução ANP nº 11/2016, que regulamenta, entre outros temas, o procedimento de chamada pública para contratação de capacidade de transporte do gás natural; v) Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021, e seu respectivo Decreto regulamentador nº 10.712, de 6 de junho de 2021; e vi) Resolução CNPE nº 3, de 7 de abril de 2022.

(...)

Estão listados e descritos a seguir os objetivos a serem cumpridos na ação regulatória, em linha com os fins que se pretende alcançar no enfrentamento do problema regulatório identificado nas seções anteriores deste Relatório. Objetivo Principal Estabelecer critérios que ampliem a efetividade, a agilidade e a simplificação do processo de oferta e contratação de capacidade, em gasoduto existente, e do processo de chamada pública para estimativa de demanda e contratação de capacidade em gasodutos a serem construídos ou ampliados. A efetividade da aplicação do ato normativo está diretamente associada à capacidade de atingimento de seus objetivos, sendo estes relacionados com a otimização do processo de oferta e contratação de capacidade em gasodutos existentes, isto é, nos casos em que não há ampliação de capacidade, e do processo de chamada pública, para contratação de capacidade em gasodutos a serem construídos ou ampliados. Considerando a intensa mudança na dinâmica da IGN, no Brasil, o processo de chamada pública para contratação de capacidade de transporte atualmente adotado revelou-se complexo e moroso. Tal situação é incompatível com o modelo trazido pela Nova Lei do Gás, pelas diretrizes do CNPE e com a agilidade necessária para atuação em um mercado de gás natural aberto e competitivo. Já a simplificação diz respeito à racionalização de processos e procedimentos administrativos. A busca de critérios de fácil aplicação, requerendo um menor ou menos complexo conjunto de evidências objeto de análise, e a eliminação de redundâncias ou sobreposição de atividades que pouco contribuem com a finalidade do processo, reduz os riscos de não maximização da utilização da malha de transporte e de não oferta de capacidade de transporte. Foram ainda identificados os seguintes Objetivos Secundários: Aplicar os aspectos formais para edição e publicação de atos normativos Trata-se de objetivo necessário para a adequada formalidade e segurança jurídica requerida no enfrentamento do problema de natureza regulatória identificado, atendendo ao disposto na Lei nº 9.478/1997, na Lei nº 13.848/2019, e no Regimento Interno da ANP. Com a aplicação deste objetivo, devem ser descartadas alternativas de solução do problema que não sejam normativas ou que recaiam na publicação de atos diferentes de resolução. Observar os princípios da eficiência, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade nos atos administrativos.

Os princípios gerais de eficiência, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade também devem ser aplicados aos processos de oferta e contratação de capacidade, em gasoduto existente, e de chamada pública, para contratação de capacidade em gasodutos a serem construídos ou ampliados. Os critérios estabelecidos para o enfrentamento do problema regulatório devem guardar correspondência com as condições técnicas e comerciais necessárias à execução da simplificação desses procedimentos, eliminando formalidades desnecessárias ou desproporcionais para as finalidades almejadas. Contribuir com a introdução da concorrência e abertura do mercado de gás natural brasileiro. A simplificação proposta está diretamente ligada à possibilidade de agilizar e tornar mais eficiente a disponibilização da capacidade de transporte ao mercado, pelos transportadores. Tal fato contribui com a introdução da concorrência e abertura do mercado de gás natural brasileiro. Simplificar a contratação de capacidade disponível de transporte, na modalidade firme, de forma simultânea e coordenada, entre os transportadores. Uma regulação menos complexa e morosa, além de permitir a implementação de um calendário anual de oferta e contratação de capacidade, possibilita a contratação coordenada de capacidade de transporte na malha integrada (redes de transporte da TAG, TBG e NTS) ou simultânea (incluindo a GOM e a TSB), trazendo maior previsibilidade e planejamento para os agentes. Esses objetivos estão alinhados, de forma geral, com o objetivo estratégico da ANP de “Promover ações em benefício da ampliação da oferta e do transporte de gás natural”, sendo importante frisar, ainda, a aderência com as diretrizes estratégicas para o desenho do novo mercado de gás natural trazidas pela Resolução CNPE nº 3, de 7 de abril de 2022. Com a observância e cumprimento destes objetivos, espera-se enfrentar o problema regulatório, com a indicação de alternativa que atinja os melhores resultados no que tange à simplificação de procedimentos e melhores práticas da indústria. Os objetivos definidos orientarão a análise e a comparação das alternativas regulatórias mapeadas, bem como servirão de parâmetro para as estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento da intervenção regulatória.”;

c) destaca que, das opções regulatórias aventadas, escolheu a de número 4, a saber:

“4. Opção de revisão pontual da RANP nº 51/2013 e da RANP nº 11/2016 para regulamentar o processo de oferta e contratação de capacidade, em gasoduto existente, e o processo de chamada pública, para estimativa de demanda e contratação de capacidade incremental, em gasoduto a ser construído ou ampliado, e adequar a finalidade de chamada pública, em conformidade com a Nova Lei do Gás. Segundo esta opção, para a revisão da RANP nº 51/2013 seria mantida a proposta de revisão pontual descrita na opção 3. Adicionalmente, deveriam ser introduzidos na revisão da RANP nº 11/2016, além dos novos conceitos legais propostos na opção 3, as regras gerais dos procedimentos aplicáveis às modalidades de oferta e contratação de capacidade de transporte, bem como regras sobre a consulta pública tarifária e outras definições. Todos com foco na diretriz de simplificação da oferta e contratação de capacidade e na utilização de plataformas eletrônicas para oferecimento e contratação dos serviços de transporte.”; e

d) *“Após a entrada em vigor da Lei nº 14.123/2021 (Nova Lei do Gás), parte das Resoluções ANP nº 11/2016 e nº 51/2016, que regulam, respectivamente, o processo de oferta e contratação de capacidade de transporte e a atividade de carregamento de gás natural, ficou obsoleta, contrariando os comandos legais, pois essas normas ainda preveem procedimentos não mais exigidos ou com finalidade diversa da prevista na referida Lei.*

Com base na experiência adquirida no acompanhamento das contratações realizadas e considerando o atual procedimento adotado para sua realização, está sendo proposta a alteração das mencionadas resoluções no sentido de dar mais agilidade, reduzir complexidades e desburocratizar a oferta e contratação de capacidade de transporte firme, além de adequá-las aos novos comandos legais.

Com isso, espera-se que as mudanças propostas permitam viabilizar a realização de contratação de capacidade de modo simultâneo e coordenado entre todas as transportadoras, bem como o estabelecimento de um calendário de oferta e contratação de capacidade, de forma pré-definida e com ampla divulgação.

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) (SEI [3133683](#)) desenvolvida com vistas à identificar as melhores alternativas para resolução do problema regulatório em questão apontou para o aprimoramento da regulação vigente como medida mais adequada para contribuir com os objetivos a serem alcançados.

Esta Nota Técnica de Regulação tem o propósito de descrever as justificativas e os elementos considerados para a redação das minutas dos novos instrumentos reguladores, mais aderentes à atual realidade do mercado de gás natural no Brasil, no que se refere aos Processos de Oferta e Contratação de Capacidade, em gasodutos existentes, e de Chamada Pública, para estimativa de demanda e contratação de capacidade incremental, em gasodutos a serem construídos ou ampliados, bem como adequar a finalidade do instrumento chamada pública ao novo comando legal.

A proposta de modernização das Resoluções ANP nº 51/2013 e nº 11/2016 ora apresentada introduz simplificações aos Processos de Oferta e Contratação de Capacidade e de Chamada Pública, tornando-os procedimentos mais condizentes não só com o novo arcabouço legal, mas também a nova realidade da indústria do gás natural brasileira.

III - ANÁLISE DOS COMANDOS LEGAIS SOBRE CONTRATAÇÃO DE CAPACIDADE TRAZIDOS NA NOVA LEI DO GÁS

São três os artigos da Nova Lei do Gás que dizem respeito ao processo de contratação de capacidade de transporte: artigo 3º, inciso XI, o artigo 4º, §2º e o artigo 9º, conforme transcritos a seguir:

Art. 3º Ficam estabelecidas as seguintes definições para os fins desta Lei e de sua regulamentação:

...

XI - chamada pública: procedimento, com garantia de acesso a todos os interessados, que tem por finalidade estimar a demanda efetiva por serviços de transporte de gás natural, na forma da

regulação da ANP;

Art. 4º A atividade de transporte de gás natural será exercida em regime de autorização, abrangidas a construção, a ampliação, a operação e a manutenção das instalações.

...

§ 2º A outorga de autorização de atividade de transporte que contemple a construção ou ampliação de gasodutos será precedida de chamada pública, nos termos da regulamentação da ANP.

Art. 9º A ANP, após a realização de consulta pública, estipulará a receita máxima permitida de transporte, bem como os critérios de reajuste, de revisão periódica e de revisão extraordinária, nos termos da regulação, e essa receita não será, em nenhuma hipótese, garantida pela União. Parágrafo único. As tarifas de transporte de gás natural serão propostas pelo transportador e aprovadas pela ANP, após consulta pública, segundo critérios por ela previamente estabelecidos.

Ao contrário da antiga Lei do Gás, que previa o processo de chamada pública para toda e qualquer contratação de capacidade, a Nova Lei do Gás determina que a chamada pública tem a finalidade de estimar a demanda efetiva por serviços de transporte.

No entanto, na ampla maioria dos casos, a simples estimativa de demanda não tem sentido se não for seguida por uma contratação de capacidade, pois a demanda por capacidade se altera no tempo. Por essa razão, o projeto de ampliação ou de construção de novo gasoduto de transporte, dimensionado por uma demanda estimada em chamada pública, com participação direta dos carregadores interessados em seu uso, pode deixar de ser viável ou ainda se tornar obsoleto se houver um tempo considerável entre essa estimativa e a subsequente contratação.

Ora, se a atividade de transporte de gás natural corre por conta e risco do transportador, e o dimensionamento da infraestrutura dutoviária a ser construída ou ampliada está atrelada às solicitações dos interessados, é natural que tal investimento esteja calcado em contratos de transporte que venham remunerá-lo.

Portanto, respeitando a definição de chamada pública da Nova Lei do Gás, propõe-se que ela esteja inserida como uma fase de em um processo mais amplo, denominado Processo de Chamada Pública cuja finalidade é estimar a demanda pela capacidade de transporte com subsequente contratação da capacidade oriunda do projeto de ampliação ou de construção do novo gasoduto.

Já com relação à capacidade de transporte existente, a Nova Lei do Gás não prevê um processo específico, deixando para o regulador esta tarefa de defini-lo. Além disso, o artigo 9º, da Lei nº 14.134/2021, determina a realização de consulta pública apenas para a proposta tarifária.

Considerando esses comandos legais e visando a simplificação dos processos até então adotados, a SIM propõe adotar como referência para o regulamento a ser utilizado, ainda que com as simplificações e modificações julgadas pertinentes, o edital da última chamada pública realizada com sucesso, a CP 04/2022 TBG/ANP, com o respectivo contrato de transporte, ambos já submetidos à ampla participação social em quatro consultas públicas e aprimorados a partir das considerações recebidas.

Portanto, a proposta da SIM é de que não haja mais consulta pública para o edital (que na nova visão seria substituído por um regulamento) e para o contrato de transporte a cada processo de contratação de capacidade existente, como ocorreu nos últimos anos. Entretanto, nada impede que tais instrumentos sejam colocados em consulta pública sempre que se julgar oportuno e conveniente.

No que se refere à receita máxima permitida e às tarifas aplicáveis a esses casos, tampouco seria necessário colocá-las anualmente em consulta pública, uma vez que o Art. 9º já prevê a existência de mecanismos de reajuste e revisão, o que possibilita que as propostas tarifárias dos transportadores passem por consulta pública apenas no ano que antecede à abertura de novo ciclo tarifário. As tarifas de transporte serão definidas ao longo do processo de contratação de capacidade com base na metodologia aprovada na mesma consulta pública.

Já nos casos de capacidade de transporte oriunda de ampliação ou construção, sempre haverá uma consulta pública sobre a proposta tarifária do projeto.

Importa destacar que as consultas públicas tarifárias não devem ser confundidas com o modelo de consulta pública previsto na Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019, Lei das Agências Reguladoras. Esse último caso tem aplicação limitada à adoção e às propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, sendo previsto tanto o prazo de 45 dias quanto a realização prévia de AIR. Tais procedimentos são incompatíveis com um processo dinâmico de contratação de capacidade de transporte, que é o objetivo da presente proposta.

Esses são os principais entendimentos da SIM sobre os novos comandos legais da Nova Lei do Gás que dizem respeito à oferta e contratação de capacidade. A seguir, apresentamos as alterações propostas nas Resoluções ANP n.º 51/2013 e n.º 11/2016, já considerando os comentários e sugestões recebidos pela Coordenação de Qualidade Regulatória da Superintendência de Governança e Estratégia.”

3. A Superintendência de Governança e Estratégia (SGE), por meio de sua Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR), emitiu o Parecer n.º 17/2023/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (SEI n.º 3168798), a qual realizou diversas sugestões de aprimoramento de redação, devidamente analisadas pela SIM, como informado no item 3 do Ofício n.º 50/2023/SIM/ANP-RJ-e (SEI n.º 3174472).

4. A análise que se fará a seguir consistirá na verificação do atendimento ao Decreto n.º 9.191/2017, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95/98, que, por sua vez, estabelece as normas para a elaboração e redação de projetos de atos normativos no âmbito do Poder Executivo, além da aferição da compatibilidade entre as normas integrantes da minuta e os instrumentos normativos de hierarquia superior.

5. Da leitura da minuta em tela (SEI n.º 3188476), entendemos que são necessários os seguintes reparos, a maioria de cunho redacional:

a) o atendimento às regras formais de redação de atos normativos previstas no Decreto n.º 9.191/2017. A redação do texto de todos os incisos, alíneas e numerais deve se iniciar com letra minúscula e deve ser evitado o excesso de uso do gerúndio (gerundismo). Sem embargo, deve-se escolher apenas um tempo verbal para definir os comandos normativos: presente do indicativo ou futuro do indicativo;

Resolução ANP n.º 51/2013

b) quanto ao art. 2º, inciso XI-A – sugere-se avaliar a sua necessidade, uma vez que a definição é idêntica à do inciso VI do mesmo artigo, relativa a “Chamada Pública”, que na verdade constitui um processo. E quando se referir à Chamada iniciando-se com processo, fazê-lo utilizando letra minúscula: “processo de Chamada Pública”, em ambas as minutas;

Resolução ANP n.º 11/2016

c) no art. 2º, inciso XXXIV-A, faz-se a mesma observação do item imediatamente acima;

d) no art. 2º, inciso XXXIV-B, observa-se que a nova definição trazida tem de ser compatível com a definição de “Chamada Pública Coordenada”, presente no art. XVII do mesmo artigo;

e) no art. 37-A, § 3º – sugere-se suprimir a locução “ou regulamentação superveniente”, por desnecessária, na medida em que as normas que sucederem as mencionadas na regra serão igualmente obrigatórias, independentemente de tal previsão. Alternativamente, pode-se prever “ou nas normas supervenientes”. A propósito, vale pontuar que se deve evitar o termo “regulamentação” em relação às normas da ANP e demais agências reguladoras, já que o poder regulamentar é aquele de que dispõe o Presidente da República ao editar decretos, que regulamentarão o disposto na lei, sem a criação de novas regras. É um detalhamento. Embora haja semelhanças em razão do fundamento legal, o poder regulatório das agências é distinto, na medida em que, no exercício de sua discricionariedade técnica, parte-se de padrões legalmente estabelecidos para criar novas normas que terão força de lei;

f) no art. 38-A, § 2º, grafar “contrato master”;

g) antes do art. 42-A, nele próprio, no art. 42-B e no art. 44-A, inciso II, sugere-se a referência somente a “Chamada Pública” ou então a “processo de Chamada Pública”;

h) no art. 42-A, § 3º, o mesmo em relação ao art. 37-A, § 3º; e

i) no art. 49-A, grafar: “Até que venha a ser regulamentado o art. 11 da Lei 14.134 de 2021, o processo de Chamada Pública que contemple a construção de gasoduto de transporte que, a critério da ANP, esteja sujeito à período de contestação, será definido pela ANP com base no disposto no parágrafo único do art. 7º e no § 1º do art. 26 do Decreto nº 10.712, de 2 de junho de 2021.”.

6. A motivação para a edição do ato encontra-se devidamente detalhada no Ofício n.º 50/2023/SIM/ANP-RJ-e (SEI n.º 3174472), no Relatório de Análise de Impacto Regulatório n.º 2/2023/SIM/ANP-RJ (SEI n.º 3133683), na Nota Técnica n.º 2/2023/SIM/ANP-RJ (SEI n.º 3196659) e no Parecer n.º 17/2023/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (SEI n.º 3168798), em conformidade com os artigos 2º e 50, ambos da Lei n.º 9.784/99 (dever da Administração Pública de motivar os atos administrativos normativos, entre outros).

7. No que toca à análise do mérito da norma ora proposta, tem-se que não existe qualquer incompatibilidade, em tese, entre a mesma e qualquer instrumento normativo de superior hierarquia. Ao contrário, as regras propostas possuem embasamento normativo, seja por visarem os objetivos da Política Energética Nacional (art. 1º, incisos I, II, III, IV, VI, IX, X e XI, da Lei n.º 9.478/97 – Lei do Petróleo), seja por estarem inseridas nas atribuições desta Agência Reguladora insculpidas no art. 8º, incisos I, V, VI, VII, IX, X, XI, XV, XVII, XIX, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXXI, XXXII e XXXIV e nos arts. 56 e 58, todos da Lei do Petróleo, no art. 1º, caput e §§ 1º e 2º, da Lei n.º 9.847/99, na Nova Lei do Gás, n.º 14.134/2021, bem como em conformidade com o Decreto n.º 10.712/2021 (que a regulamenta) e com a Resolução CNPE n.º 3/2022.

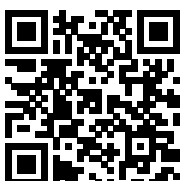
8. Ante o exposto, não se enxerga óbice de natureza jurídica ao prosseguimento do processo, com o retorno dos autos virtuais à SIM. Após atendidas e/ou devidamente justificadas as recomendações efetuadas no item 5 acima, caso não sobrevenha dúvida de ordem jurídica, deve haver a deliberação da questão por parte da Diretoria Colegiada da ANP, a fim de que seja apreciado o Relatório de Análise de Impacto Regulatório e, em caso de aprovação, seja a minuta submetida ao escrutínio de consulta e audiência públicas, em cumprimento ao art. 19 da Lei do Petróleo e à Resolução ANP n.º 846/2021.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 15 de julho de 2023.

HENRIQUE PASQUINELLI CASTELLO DE ALMEIDA OLIVEIRA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610214670202354 e da chave de acesso b881db4c



Documento assinado eletronicamente por HENRIQUE PASQUINELLI CASTELLO DE ALMEIDA OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1226800813 e chave de acesso b881db4c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HENRIQUE PASQUINELLI CASTELLO DE ALMEIDA OLIVEIRA, com certificado

