



CONSIDERAÇÕES DA SCM/ANP ACERCA DO PROJETO DE LEI Nº 6.673/2006

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

Março 2006

(Versão Preliminar)



Nota Técnica nº 009/2006-SCM

Rio de Janeiro, 27 de março de 2006

ASSUNTO: CONSIDERAÇÕES DA SCM/ANP ACERCA DO PROJETO DE LEI Nº 6.673/2006

I – Introdução

Em 06 de março de 2006, foi publicado, no Diário Oficial da União (DOU), o Despacho do Presidente da República nº 130, datado de 03 de março de 2006, mediante o qual o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o texto do Projeto de Lei nº 6.673/2006, que *“dispõe sobre a movimentação, estocagem e comercialização de gás natural, altera e acresce dispositivos à Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, e dá outras providências”*.

Tendo em vista a relevância dos reflexos do referido documento sobre a indústria brasileira de gás natural, a presente Nota Técnica objetiva a análise crítica de seus principais aspectos, apresentada a seguir.

II – Considerações sobre os Principais Aspectos do Projeto de Lei nº 6.673/2006

II.1. Regime de Outorga

Consoante o artigo 1º do Projeto de Lei nº 6.673/2006, a atividade de transporte dutoviário de gás natural será exercida por sociedade ou consórcio, cuja constituição seja regida pelas leis brasileiras, com sede e administração no País, por conta e risco do empreendedor, mediante os **regimes de concessão, precedida de licitação, ou de autorização**, cabendo ao Ministério de Minas e Energia (MME), nos termos do artigo 2º, III, definir o regime de outorga a ser adotado para cada caso, na forma da regulamentação aplicável.

Tendo em vista o acima exposto, cumpre reiterar o entendimento desta Superintendência de Comercialização do Petróleo, seus Derivados e Gás Natural da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (SCM/ANP) de que o regime de outorga mais apropriado tanto para os gasodutos existentes como para os novos é a **concessão**, uma vez que o transporte dutoviário de gás, analogamente à transmissão de energia elétrica, possui grande interesse público, apresentando características de monopólio natural.

Tal regime contribuiria para a criação de um ambiente regulatório estável, propiciando maior segurança ao investidor, bem como a responsabilidade de fiscalização do órgão regulador e os encargos das empresas transportadoras concessionárias passariam a ser determinados de forma clara pela Lei nº 8.987/95 – Lei das Concessões. O consumidor, por seu turno, contaria com maiores salvaguardas quanto à modicidade tarifária, à qualidade dos serviços prestados e à garantia de suprimento.

No que concerne à mencionada atribuição do MME de definir o regime de outorga a ser adotado para cada caso, na forma da regulamentação aplicável, impende ressaltar que a subjetividade e a discricionariedade que permeiam este critério poderiam gerar incertezas quanto ao regime ao qual se submeteriam os agentes interessados em exercer a prestação do serviço de transporte de gás natural, comprometendo-se, possivelmente, a viabilidade de seus empreendimentos.

Outrossim, a convivência, em um mesmo sistema, de instalações sujeitas ao regime de autorização e de instalações sujeitas ao regime de concessão poderia ocasionar potenciais dificuldades operacionais, além de, conforme acima referenciado, trazer sinalizações adversas aos investidores.

Merece registro, ainda, o fato de o Projeto de Lei nº 6.673/06 estabelecer, no caput de seu artigo 34, que *“ficam ratificadas as autorizações expedidas pela ANP até a data da publicação desta Lei, na forma do art. 56 da Lei nº 9.478, de 1997”*, determinando, ainda, em seu § 2º, que *“aplica-se o disposto neste artigo aos empreendimentos em processo de licenciamento ambiental na data de publicação desta Lei, ainda que não tenham obtido autorização da ANP”*.

No entendimento da SCM/ANP, a alteração do regime ao qual se encontram, hoje, subordinadas as instalações de transporte não acarretaria dificuldades jurídicas ou custos significativos, trazendo, em contrapartida, benefícios importantes relacionados à adoção de um regime de outorga único para o sistema de transporte, com regras iguais para todos os operadores estabelecidas em seus respectivos contratos de concessão.

Por fim, convém trazer à baila os prazos de concessão e autorização estabelecidos pelo referido Projeto de Lei. O artigo 7º, § 2º, determina que, os contratos de concessão possuirão prazos máximos de trinta e cinco anos, incluídas eventuais prorrogações quando for o caso.

As novas autorizações para a atividade de transporte de gás também terão prazo de duração de até trinta e cinco anos, observadas as normas previstas no ato de outorga e na regulamentação, conforme disposto no artigo 3º, §3º. As autorizações expedidas pela ANP até a data de publicação da Lei do Gás, por sua vez, possuirão o mesmo prazo, contado, entretanto, da data de publicação desta norma jurídica, nos termos do artigo 34, §1º.

Com relação propriamente às autorizações, faz-se pertinente frisar que tais atos administrativos são dotados de discricionariedade e precariedade, sendo outorgados, pelo Poder Público por prazo indeterminado e podendo ser revogados a qualquer tempo, em virtude de critérios administrativos. Logo, a rigor, não há que se fixar prazo para estas autorizações, conforme feito no Projeto de Lei ora apreciado.

II.2. Acesso e Prazo de Carência

No tocante ao acesso às instalações dutoviárias de transporte de gás natural, bem como ao prazo de carência para tal, salienta-se, a princípio, que, de acordo com os artigos 14 e 15 do Projeto de Lei nº 6.673/06, o acesso aos gasodutos de transporte será assegurado, podendo ser efetuado, dentre outras formas previstas na regulamentação pertinente, por contratação de serviço de transporte (i) firme em capacidade disponível; (ii) interruptível em capacidade ociosa; e (iii) extraordinário em capacidade disponível.¹

¹ O artigo 15, § 2º, do Projeto de Lei nº 6.673/06 estabelece que o acesso ao serviço de transporte firme em capacidade disponível dar-se-á mediante chamada pública, na forma da regulamentação aplicável, ao passo que o acesso aos serviços de transporte interruptível e extraordinário dar-se-á na forma da regulamentação aplicável, garantida a publicidade, transparência e garantia de acesso a todos os interessados.

O artigo 15, § 2º, determina que o acesso aos gasodutos dar-se-á, primeiramente, na capacidade disponível e que, somente após sua integral contratação, garantir-se-á o direito de acesso à capacidade ociosa.

Um outro ponto de extrema relevância a ser abordado consta do artigo 2º, II e IV, do aludido Projeto de Lei. Consoante, este dispositivo legal, caberá ao MME definir as diretrizes para o processo de contratação de capacidade de transporte e fixar o período de exploração exclusiva da capacidade contratada pelos carregadores iniciais.

Ademais, para os empreendimentos em processo de licenciamento ambiental ou já autorizados pela ANP até a data da publicação da Lei do Gás, o período de carência para os carregadores iniciais será de dez anos, contados do início da operação comercial dos respectivos gasodutos de transporte, nos termos do artigo 2º, § 3º.

Em relação a esse tema, faz-se oportuno trazer à baila o artigo 58 da Lei nº 9.478/97, o qual assim estatui:

“Art. 58. Facultar-se-á a qualquer interessado o uso dos dutos de transporte e dos terminais marítimos existentes ou a serem construídos, mediante remuneração adequada ao titular das instalações.

§ 1º A ANP fixará o valor e a forma de pagamento da remuneração adequada, caso não haja acordo entre as partes, cabendo-lhe também verificar se o valor acordado é compatível com o mercado.

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

Ao regulamentar este artigo, a ANP expediu a Resolução nº 27/05, por meio da qual estabeleceu que as novas instalações de transporte dutoviário de gás natural possuirão prazo de proteção de seis anos, contados a partir do início de sua operação comercial.

Esta Agência, incumbida de regulamentar o artigo 58 da Lei nº 9.478/97, entende que o supramencionado prazo é suficiente para que a capacidade máxima de utilização do duto seja alcançada, não se configurando o mesmo, entretanto, como o prazo que garantirá o retorno dos investimentos realizados.

II.3. Supervisão da Movimentação de Gás Natural

O artigo 37 do Projeto de Lei nº 6.673/06 acrescenta o artigo 8º-A à Lei nº 9.478/97, o qual dispõe da seguinte forma:

“Art. 37. A Lei nº 9.478, de 1997, passa a vigorar acrescida do art. 8º-A:

‘Art. 8º-A. Caberá à ANP supervisionar a movimentação de gás natural na rede de transporte e coordená-la em situações caracterizadas como de emergência ou força maior.

§ 1º O Ministério de Minas e Energia definirá as diretrizes para a coordenação das operações da rede de movimentação de gás natural em situações caracterizadas como de emergência ou força maior, reconhecidas pelo Presidente da República, por meio de decreto.

§ 2º No exercício das atribuições referidas no caput, caberá à ANP, sem prejuízo de outras funções que lhe forem atribuídas na regulamentação:

I - supervisionar os dados e as informações dos centros de controle dos gasodutos de transporte;

II - manter banco de informações relativo ao sistema de movimentação de gás natural permanentemente atualizado, subsidiando o Ministério de Minas e Energia com as informações sobre necessidades de reforço ao sistema;

III - monitorar as entradas e saídas de gás natural das redes de transporte, confrontando os volumes movimentados com os contratos de transporte vigentes;

IV - dar publicidade às capacidades de movimentação existentes que não estejam sendo utilizadas e as modalidades possíveis para sua contratação; e

V - estabelecer padrões e parâmetros para a operação e manutenção eficientes do sistema de transporte e estocagem de gás natural.

§ 3º Os parâmetros e informações relativos ao transporte de gás natural necessários à supervisão, controle e coordenação da operação dos gasodutos deverão ser disponibilizados pelos transportadores à ANP, conforme regulação específica.”

Na percepção da SCM/ANP, a atribuição desta tarefa à Agência mostra-se oportuna, tendo em vista que o atual artigo 8º da Lei nº 9.478/97 preceitua que a fiscalização do transporte de gás natural é de responsabilidade deste órgão regulador.

No sentido de cumprir satisfatoriamente esta missão, a ANP vem se capacitando internamente, com a estruturação do Centro de Monitoramento de Gás Natural (CMGN), que mantém uma base de dados históricos específica, a qual permite que sua equipe técnica realize análises sobre o transporte de gás natural, aprimorando a regulação técnica e econômica.

O CMGN possibilita a fiscalização dos procedimentos de despacho de gás nas instalações, como (i) utilização destas instalações; (ii) potenciais restrições (gargalos) nas malhas; (iii) inversões de fluxo nos gasodutos, provendo, ainda, as informações necessárias para a atuação da ANP em questões atinentes à segurança operacional e ao meio ambiente.

Diante o exposto, não faria sentido a criação de um novo órgão com estas incumbências, posto que haveria superposição entre suas funções e parte das funções reservadas à ANP.

Deve-se apontar, contudo, para a necessidade de permanente modernização do CMGN, a fim de que a Agência possa, de forma efetiva, supervisionar a movimentação de gás natural na rede de transporte e coordená-la em situações caracterizadas como de emergência ou força maior, consoante estabelecido pelo Projeto de Lei nº 6.673/06.

Para tanto, é fundamental que seja inserido um artigo no referido Projeto de Lei que contemple o repasse à ANP dos recursos já previstos na Lei nº 9.478/97, além de recursos adicionais (ambos não contingenciáveis) suficientes para fazer frente ao exercício eficiente e eficaz das atribuições previamente explicitadas.

II.4. Novos Dutos e Expansões

Estatui o artigo 2º, I, do Projeto de Lei nº 6.673/06 que caberá ao MME propor os gasodutos que deverão ser construídos ou ampliados.

O artigo 3º deste Projeto de Lei, por seu turno, determina que a licitação para a concessão ou a outorga de autorização para o exercício da atividade de transporte que contemple a construção ou a ampliação de gasodutos obedecerá ao disposto tanto na Lei do Gás como

na Lei nº 9.478/97, no que couber, sendo precedida de chamada pública para contratação de capacidade, com o objetivo de se identificarem os potenciais carregadores e se dimensionar a demanda efetiva.

De acordo com o artigo 7º, § 3º, fica assegurado ao transportador, cuja instalação estiver sendo ampliada, o direito de preferência, nas mesmas condições da proposta vencedora.

Além disso, é estabelecido que os novos contratos de concessão ou a outorga de autorização para ampliação de instalação de transporte não prejudicarão os direitos dos transportadores e carregadores existentes, nos termos do artigo 33.

No que diz respeito ao tema em questão, a SCM/ANP reitera seu entendimento de que tais ampliações devem se dar no mesmo regime de outorga original dos gasodutos.

Como salientado de antemão, a coexistência de instalações atreladas ao regime de concessão e de instalações atreladas ao regime de autorização pode gerar dificuldades operacionais e sinais negativos aos investidores.

Sob o ponto de vista desta Superintendência, apenas deveriam ser mantidos sob o regime de autorização os gasodutos de transferência, sendo tratados como uma exceção ao transporte (caso geral), de modo a simplificar-se o processo de outorga para instalações de dedicação exclusiva.

II.5. Transportador

Com relação à figura do transportador, como já exposto anteriormente, o artigo 1º do PL 6.673/06 determina que este pode ser representado por uma sociedade ou consórcio, cuja constituição seja regida pelas leis brasileiras, com sede e administração no País, por conta e risco do empreendedor.

O mesmo artigo determina, em seu parágrafo único, que os autorizados ou concessionários para prestar a atividade de transporte somente poderão explorar as atividades referidas no artigo 65 da Lei 9478/97, incluída a atividade de estocagem.

O artigo previamente citado estatui:

Art. 65. A PETROBRÁS deverá constituir uma subsidiária com atribuições específicas de operar e construir seus dutos, terminais marítimos e embarcações para transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, ficando facultado a essa subsidiária associar-se, majoritariamente ou minoritariamente, a outras empresas.

O Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional determina, ainda, em seu artigo 12, que o transportador deverá permitir a interconexão de outras instalações de transporte e de transferência, nos termos da regulação estabelecida pela ANP, respeitada a especificação do gás natural movimentado e os direitos dos carregadores existentes.

II.6. Tarifas

Estatui o artigo 8º, §2º, do Projeto de Lei nº 6.673/06 que as tarifas de transporte de gás natural para novos gasodutos, objeto de concessão, serão estabelecidas com base no processo de licitação previsto na própria Lei.

No tocante às tarifas de operação para o período em que a concessão esteja extinta, mas o ex-concessionário mantenha-se operando até que um novo concessionário seja designado, o Projeto de Lei 6.673/06 determina, em seu artigo 9º, §2º, que as mesmas serão estabelecidas pela ANP, de modo a cobrir custos efetivos de uma operação eficiente.

Com relação às tarifas de transporte de gás natural para novos gasodutos objeto de autorização, o artigo 13 do PL 6.673/06 estabelece que estas serão propostas pelo transportador e aprovadas pela ANP, segundo os critérios previamente estabelecidos por esta Agência, conforme regulamentação.

Finalmente, o artigo 35 deste PL estabelece que ficam preservadas as tarifas de transporte e os critérios de revisão já definidos até a data da publicação da Lei.

A respeito das tarifas, é importante destacar que a SCM/ANP entende que os contratos de transporte e as tarifas de acesso devem ser aprovados pelo regulador. Com o objetivo de se garantir a modicidade tarifária e encorajar um ambiente mais competitivo, é importante que as tarifas de transporte sejam aprovadas pela ANP, além de mostrarem-se transparentes e não discriminatórias;

Entende-se relevante, também, que os critérios de cálculo e revisão tarifária sejam previamente definidos pelo órgão regulador.

II.7. Armazenagem

O caput do artigo 18 do PL 6.673/06 estabelece que a atividade de estocagem de gás natural em reservatórios será exercida por sociedade ou consórcio, cuja constituição será regida pelas leis brasileiras, com sede e administração no País, por conta e risco do empreendedor, mediante autorização ou concessão, precedida de licitação. O parágrafo único determina que a atividade de estocagem poderá integrar a autorização ou concessão para a atividade de transporte de gás natural.

De acordo com o artigo seguinte, o exercício da atividade de estocagem de gás natural em reservatórios de hidrocarbonetos devolvidos à União e em outras formações geológicas não produtoras de hidrocarbonetos será objeto de concessão, mediante licitação, por conta e risco do concessionário, na forma da regulamentação. No tocante a este ponto, o §1º do artigo 19 determina que é responsabilidade do MME (ou da ANP, caso haja delegação deste Ministério) definir as formações geológicas que serão objeto de licitação. Cabe à ANP a elaboração dos editais e a promoção da licitação, conforme diretrizes estabelecidas pelo MME, o qual poderá delegar à ANP a celebração dos contratos de concessão para a estocagem de gás natural (Art. 19, §§ 2º e 3º).

A respeito do processo de licitação, o artigo 20 do Projeto de Lei 6.673/06 determina que ANP disponibilizará aos interessados, de forma onerosa, os dados geológicos relativos às áreas com potencial para armazenagem de gás natural, para a análise e confirmação de sua adequação. Ademais, em seu §1º, o referido PL estabelece que a realização das atividades de pesquisas exploratórias não exclusivas, necessárias à confirmação da adequação das áreas com potencial para estocagem, dependerá de autorização da ANP e, em seu §2º, que todos os dados obtidos nestas atividades exploratórias serão repassados, de forma não onerosa, para a ANP.

Sobre a estocagem de gás natural em instalações diversas das acima mencionadas, o PL determina que esta atividade será autorizada pela ANP, nos termos da legislação pertinente (Art. 21).

O artigo 36 – art. 8º, XXIV, determina que caberá à ANP regular e fiscalizar o exercício da atividade de estocagem de gás natural, inclusive no que se refere ao direito de acesso de terceiros às instalações concedidas.

Sobre esta atividade, a ANP entende que o regime de outorga para o exercício da mesma deveria ser o da autorização.

Destaca-se, ainda, a criação de mais uma atividade, denominada no Projeto de Lei em questão como “acondicionamento” de gás natural. Sobre esta atividade, o PL determina, em seu artigo 23, que a ANP regulará o exercício da atividade de acondicionamento para transporte e a comercialização de gás natural ao consumidor final por meio de modais alternativos ao dutoviário (rodoviário, ferroviário e aquaviário).

II.8. Distribuição

O Projeto de Lei proposto pelo Poder Executivo não contempla atividade de distribuição de gás natural. Com relação a este ponto, é importante observar que a Lei do Gás Natural, não deve interferir na atividade de distribuição de gás natural canalizado, uma vez que a mesma encontra-se na esfera de competência dos Estados brasileiros.

JULIA ROTSTEIN SMITH DA SILVA COSTA
Especialista em Regulação

MELISSA CRISTINA PINTO PIRES MATHIAS
Especialista em Regulação

JOSÉ CESÁRIO CECCHI
Superintendente de Comercialização e Movimentação
de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural