

Relatório de AIR nº 1/2024/SIM/ANP-RJ

Caracterização de Gasodutos de Transporte

Superintendência de Infraestrutura e Movimentação – SIM



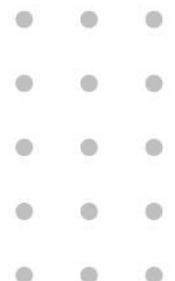
anp
Agência Nacional
do Petróleo,
Gás Natural e Biocombustíveis



Relatório de AIR nº 1/2024/SIM/ANP-RJ

Caracterização de Gasodutos de Transporte

Superintendência de Infraestrutura e Movimentação
SIM



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Diretor-Geral

Rodolfo Henrique de Saboia

Diretores

Symone Araújo

Daniel Maia Vieira

Fernando Moura

Bruno Conde Caselli

(Incluir expediente e créditos do Relatório)

ÍNDICE

1. Participação Social	5
2. Workshop	5
2.1. ABEGÁS	6
2.2. ATGÁS	7
2.3. ABAR	7
2.4. Fórum do Gás	7
2.5. IBP	8
3. Questionário direcionado aos participantes do workshop	8
3.1. Considerando o disposto no inciso VI do Art. 7º da Nova Lei do Gás, quais seriam os objetivos a serem alcançados para harmonização dos normativos estaduais e federais?	9
3.2. Considerando os normativos internacionais e as legislações e regulações nacionais vigentes acerca do tema, que questão relevante a ANP deve considerar para que a definição de critérios para caracterização de gasodutos de transporte não cause desarmonia regulatória?	14
3.3. Considerando os parâmetros de diâmetro, pressão e extensão da tubulação de gasodutos atualmente em operação no Brasil, como diferenciar, do ponto de vista técnico, funcional e operacional entre os gasodutos de transporte e distribuição?	20
3.4. Quais as vantagens e desvantagens que poderiam surgir em função da definição pela ANP de critérios para caracterização de gasodutos de transporte?	25
3.5. Dentre os critérios técnicos citados na nova Lei do Gás (diâmetro, pressão e extensão), qual seria a ordem hierárquica de importância para a caracterização de um gasoduto de transporte? Além disso, quais limites dos critérios de diâmetro, pressão e extensão a ANP deveria adotar para caracterizar um gasoduto como de transporte?	28
3.6. Para os gasodutos que tenham por finalidade conectar instalações de fonte supridora de gás biometano, quais seriam os limites dos critérios de diâmetro, pressão e extensão, para serem caracterizados como gasoduto de transporte?	31

ANEXO 1 DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO

REGULATÓRIO N° 1/2024/SIM/ANP-RJ

1. Participação Social

As interações com os agentes afetados incluíram eventos e envio de formulário estruturado.

A ANP divulgou amplamente uma caixa de e-mails específica para recebimento de comentários, sugestões, e dúvidas das empresas do setor, associações, consultores, pesquisadores e diversos outros atores da sociedade.

Além dos diversos e-mails recebidos e reuniões realizadas com os atores afetados, foi elaborado formulário a respeito de modificações a serem realizadas na RenovaCalc e formulário para obter informações a respeito de sistemas de gestão de produtores de biocombustíveis.

Para um melhor entendimento do problema, causas e objetivos a serem alcançados na proposta regulação, foi promovido pela ANP o workshop para Regulamentação do inciso VI do Art. 7º da Nova Lei do Gás: caracterização de gasodutos de transporte. O evento ocorreu em 26/04/2023 e contou com a participação do Ministério de Minas e Energia – MME, Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (ABEGÁS), Associação de Empresas de Transporte de Gás Natural por Gasoduto (ATGÁS), Associação Brasileira das Agências Reguladoras (ABAR), Fórum do Gás, Instituto Brasileiro do Petróleo (IBP), além da participação da sociedade em geral. O evento foi realizado online, com transmissão pelo canal da ANP no YouTube.

2. Workshop

A divulgação do evento ocorreu na página oficial da ANP na web, assim como em diversos sites que tratam de assuntos correlacionados ao tema em questão:

<https://www.gov.br/anp/pt-br/acesso-a-informacao/agenda-eventos/workshop-regulamentacao-do-inciso-vi-do-art-7deg-da-nova-lei-do-gas-caracterizacao-de-gasodutos-de-transporte#:~:text=7%C2%BA%2C%20inciso%20VI%2C%20da%20Lei,classifica%C3%A7%C3%A3o%20de%20gasodutos%20de%20transporte.>

<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes-palestras/2023/workshop-regulamentacao-do-inciso-vi-do-art-7deg-da-nova-lei-do-gas-caracterizacao-de-gasodutos-de-transporte>

<https://abrace.org.br/eventos/workshop-regulamentacao-do-inciso-vi-do-art-7-da-nova-lei-do-gas-caracterizacao-de-gasodutos-de-transporte/>

<https://www.canalenergia.com.br/eventos/53244045/workshop-regulamentacao-do-inciso-vi-do-art-7-da-nova-lei-do-gas-caracterizacao-de-gasodutos-de-transporte>

<https://tnpetroleo.com.br/noticia/anp-fara-em-264-workshop-sobre-definicao-de-criterios-para-caracterizacao-de-gasodutos-de-transporte/>

<https://petronoticias.com.br/anp-realizara-workshop-sobre-definicao-de-gasodutos-de-transporte-no-dia-26/>

O evento teve transmissão pelo canal da ANP no Youtube, e a gravação está disponível no seguinte link:

<https://www.youtube.com/watch?v=dDcIlmr0uCg>

Durante o workshop os órgãos que representam diferentes categorias envolvidas no mercado de gás natural, puderam expor suas opiniões e apresentar contribuições, trazendo informações importantes ao debate. Adiante destacamos os principais pontos levantados pelos participantes, como disponibilizamos o link de acesso à apresentação de cada órgão.

2.1. ABEGÁS

- Os gasodutos de distribuição possuem maior complexidade, a malha de distribuição tem várias entradas e saídas (superior à do sistema de transporte), cada consumidor é uma saída, sejam regiões diferentes, atividades diferentes (residencial ou industrial), gerando uma ampla variedade de condições técnicas de abastecimento;
- Aumento de demanda implicam em reforços às redes de distribuição de alta pressão, possibilitando a entrada de mais gás para o sistema e redução de tarifas;
- Deve-se preservar o interesse dos estados na ampliação de suas redes de distribuição, assim como no desenvolvimento técnico e na segurança da rede de abastecimento;
- ANP deve considerar as características do Brasil, sua dimensão e as dimensões dos estados, e que essa complexidade deve ser observada para evitar insegurança no abastecimento;
- A regulação federal deve observar a questão de origem e destino prevista no art. 7º da nova lei do gás. A caracterização da origem e destino dos gasodutos de distribuição tem funcionado e essa questão deve ser observada para que não se ultrapasse a esfera estadual;
- Preservação da caracterização dos gasodutos anteriores a nova lei do gás;
- Cabe a ANP definir o que é a “eficiência global das redes”, conforme previsto no Art. 8º do decreto 10.712/21 (modicidade tarifária, segurança do abastecimento e acesso ao mercado);
- Os limites que trata o caput de caracterização dos gasodutos de transporte poderiam ser diferenciados conforme a finalidade dos gasodutos;
- As redes não podem mudar em função de seu local de destino. A demanda de um consumidor por uma determinada vazão e pressão é uma questão técnica e não de origem e destino;
- A regulação federal não pode implicar ou ter conflito em relação aos estudos de planejamento e planos coordenados de desenvolvimento do sistema de transporte, existentes ou em elaboração e influência nos projetos de interesse local, ou seja, não deve ser ultrapassado o interesse estadual;
- Harmonização das regulações estaduais e federais, respeitando, como exemplo, a Lei 17.897/22, que regulamenta a visão do estado do Ceará sobre as suas redes de distribuição;
- Para o AIR da ANP, apontou quais as condições que devem ser desenvolvidas:
 - I - A promoção da eficiência global das redes – a ANP deve caracterizar o que é a eficiência global;
 - II - Todos os parâmetros técnicos estabelecidos no futuro regulamento, devem ser atendidos para considerar a classificação do duto – importância de assegurar a segurança no abastecimento e a expansão do sistema. O gasoduto de transporte não pode ser um gargalo para o desenvolvimento do mercado;
 - III - Os impactos de uma classificação para a expansão do sistema de distribuição e o interesse dos estados;
 - IV - Uma regulação harmônica entre união e estados;
 - V - O atendimento pelas distribuidoras de todos os consumidores potenciais nos estados, atendendo suas características técnicas; e
 - VI - Complementa a necessidade de preservar o entendimento que sempre que se atende a um consumidor final, trata-se de uma rede de distribuição.

A apresentação utilizada pela ABEGÁS está disponível no link:

<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes-palestras/2023/arquivos/2023-04-26-workshop-sim-abegas.pdf>

2.2. ATGÁS

- Caracterizou o sistema de transporte de gás natural como aquele que conecta as fontes de suprimento, e que isso deve ser de conhecimento da ANP para elaboração da regulação em questão;
- Definição de limite de pressão como principal parâmetro para caracterização dos gasodutos de transporte, simplificando o processo e garantindo um relacionamento simbiótico entre as esferas estadual e federal;
- A segurança deve ser utilizada como critério de classificação. O transporte evita áreas populosas por conta da pressão de operação dos gasodutos, fato exigido pelo regulador através de normas e como exemplo a classe de locação, e que isso deve ser pensado para a caracterização de um gasoduto de transporte;
- A operação de dutos estruturantes por transportadores permite a otimização da rede, eficiência em custos, aproveitamento logístico em nível nacional e a garantia de abastecimento;
- O enquadramento de um gasoduto em qualquer dos três critérios pela regulação deve ser suficiente para classificá-lo como gasoduto de transporte. Os requisitos preferencialmente não devem ser cumulativos;
- Regra de prevalência - os demais requisitos para fins de classificação de gasoduto de transporte previstos na lei do gás devem sempre prevalecer (os primeiros 05 incisos do art. 7º da nova lei do gás);
- Deve-se manter a vigência da classificação atual dos dutos, não cabendo reclassificação de infraestruturas antigas;
- A definição dos critérios técnicos deve considerar o preceito fundamental do interesse geral dos gasodutos de transporte;
- A eficiência global das redes prevista do decreto 10.712/21 deve considerar a análise de elementos tais como percurso, mercados atendidos e com potencial de expansão, concorrência entre malhas e potencial derivação de novos dutos, e por fim a conexão com fontes de suprimentos;
- Conforme decreto 10712/21, a ANP como regulador federal pode excepcionalmente deixar de classificar determinado gasoduto como de transporte, desde que:
 - VII - não implique potencial impacto ou conflito com estudos de planejamento e com os planos coordenados de desenvolvimento do sistema de transporte, existentes ou em elaboração;
 - VIII - a influência do projeto esteja restrita exclusivamente ao interesse local.

A apresentação utilizada pela ATGÁS está disponível no link:

<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes-palestras/2023/arquivos/2023-04-26-workshop-sim-atgas.pdf>

2.3. ABAR

- A importância desse processo para expansão da rede atual do país com ganho de eficiência;
- A necessidade de pacificar o entendimento de transporte e distribuição, respeitando as competências estaduais e nacional sobre o tema;
- A classificação dos gasodutos deve considerar principalmente sua função finalística;
- Entendem que pressão, diâmetro e extensão não são balizadores ideais para a classificação de dutos;
- A vigência deve valer para novos projetos, evitando assim um ambiente de insegurança jurídica; e
- A importância da criação de políticas públicas harmônicas.

2.4. Fórum do Gás

- Considerar a promoção da eficiência global das redes e a finalidade dos gasodutos;
- Considerar a existência de legislações estaduais sobre classificação de gasodutos de distribuição, e como exemplo as legislações dos estados do Ceará, Rio Grande do Norte e São Paulo;
- No Ceará eles entendem como gasoduto de distribuição as instalações destinadas a prestação de serviço locais de gás canalizado, a finalidade é para atender ao interesse local. O regulador pode classificar como gasoduto de distribuição, instalações localizadas na área geográfica do estado desde que consideradas de interesse para o serviço local de gás canalizado;
- No parágrafo 2º da legislação do estado do Ceará, a concessionária deve observar as características técnicas adequadas a prestação desse serviço local;

Anexo 1 – Caracterização de Gasodutos de Transporte

- Não basta estar localizado dentro de uma unidade da federação para ter classificação desse gasoduto como de distribuição, tendo em vista a necessidade da eficiência global do sistema que é fundamental para modicidade tarifária e segurança do abastecimento;
- A regulação da ANP deve assegurar eficiência global entre redes (modicidade tarifária) e finalidade dos gasodutos (estruturantes x locais, liquidez, flexibilidade e competitividades, e pôr fim a segurança no abastecimento);
- A questão da flexibilidade é fundamental para a oferta de gás, a flexibilidade é inerente a concorrência sobre o risco de ausência do acesso a essa flexibilidade aumentar o custo e limitar a concorrência de mercado.

A apresentação utilizada pelo Fórum do Gás está disponível no link:

<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes-palestras/2023/arquivos/2023-04-26-workshop-sim-forum-do-gas.pdf>

2.5. IBP

- A regulação federal sobre o tema não pode deixar de considerar o desenho de mercado, aberto e com muitos agentes, com uma ampla rede de transporte, movimentando o gás, independentemente de sua origem, por todo o território nacional e garantindo a segurança de abastecimento com flexibilidade e confiabilidade;
- O transporte tem uma função central, sendo responsável por movimentar grandes volumes de gás, interligar fisicamente os setores de produção/importação com os de distribuição/consumo;
- Considerando os modelos atuais de transferência de custódia e os pontos virtuais de sistemas de entradas e saídas, a definição sobre o tema deve garantir o desenvolvimento do sistema de maneira mais ampla e interligada possível para criar uma competição efetiva na comercialização da molécula / preços mais competitivos;
- Destacou a importância dos demais incisos do Art. 7 da Nova Lei do Gás, não somente o inciso VI do Art. 7, como também do art. 8º do decreto 10.712/21, citando os objetivos de Eficiência Global das redes e um balanço entre o interesse Nacional (planos coordenados de transporte) e local (Planos de expansão da distribuição);
- Deve prevalecer o interesse nacional, a ANP deve considerar esse olhar no desenvolvimento do trabalho;
- O IBP destacou o vácuo regulatório e o avanço dos estados e suas regulações para reclassificação de dutos, com uma definição ampla do que é rede de distribuição e a possibilidade de interconexão entre distribuidoras. A indefinição gera insegurança regulatória e jurídica para novos investimentos;
- A regulação federal deve possibilitar algumas exceções para criteriosa análise de casos particulares, deve ter foco no arranjo dos sistemas que busquem a eficiência global das redes e a harmonia com as regulações estaduais.

A apresentação utilizada pelo IBP está disponível no link:

<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes-palestras/2023/arquivos/26-04-2023-workshop-sim-ibp.pdf>

3. Questionário direcionado aos participantes do workshop

Com o objetivo de contemplar de forma mais abrangente a participação da sociedade no debate, a ANP preparou um questionário específico aos participantes do workshop, visando obter dados, informações e opiniões complementares para a etapa de elaboração do documento de Análise de Impacto Regulatório – AIR.

As questões apresentadas no questionário foram as seguintes:

3.1. Considerando o disposto no inciso VI do Art. 7º da Nova Lei do Gás, quais seriam os objetivos a serem alcançados para harmonização dos normativos estaduais e federais?

3.2. Considerando os normativos internacionais e as legislações e regulações nacionais vigentes acerca do tema, que questão relevante a ANP deve considerar para que a definição de critérios para caracterização de gasodutos de transporte não cause desarmonia regulatória?

3.3. Considerando os parâmetros de diâmetro, pressão e extensão da tubulação de gasodutos atualmente em operação no Brasil, como diferenciar, do ponto de vista técnico, funcional e operacional entre os gasodutos de transporte e distribuição?

3.4. Dentre os critérios técnicos citados na nova Lei do Gás (diâmetro, pressão e extensão), qual seria a ordem hierárquica de importância para a caracterização de um gasoduto de transporte? Além disso, quais limites dos critérios de diâmetro, pressão e extensão a ANP deveria adotar para caracterizar um gasoduto como de transporte?

3.5. Quais as vantagens e desvantagens que poderiam surgir em função da definição pela ANP de critérios para caracterização de gasodutos de transporte?

3.6. Para os gasodutos que tenham por finalidade conectar instalações de fonte supridora de gás biometano, quais seriam os limites dos critérios de diâmetro, pressão e extensão, para serem caracterizados como gasoduto de transporte?

As respostas das perguntas do questionário encaminhando no âmbito do Workshop Regulamentação do inciso VI do Art. 7º da Nova Lei do Gás foram as seguintes:

3.1. Considerando o disposto no inciso VI do Art. 7º da Nova Lei do Gás, quais seriam os objetivos a serem alcançados para harmonização dos normativos estaduais e federais?

a) Zevi Kann / Zenergas Consultoria

O principal objetivo a ser alcançado para que se tenha um ambiente harmônico é a promoção de um diálogo entre a ANP e os órgãos estaduais, de modo que seja editada uma regulação que atenda os diferentes agentes, mantendo o necessário respeito ao arranjo federativo brasileiro. A distribuição de competências entre os entes federativos, que possui status constitucional, representa um limite a ser observado na proposta de regulação dos critérios para caracterização de gasodutos de transporte.

Nesse sentido, vale relembrar que o modelo federalista brasileiro tem como característica a descentralização do poder espacialmente, com o objetivo de: (i) redução dos inconvenientes de sua excessiva concentração em um só ente político; e (ii) viabilizar o atendimento das peculiaridades regionais e locais. Nesse sentido, a concepção de federalismo se materializa, por intermédio da atuação, conjunta e complementar, entre os diversos níveis de governo em prol da elaboração e da execução de políticas públicas (arts. 1º, caput e 18, da CRFB). Trata-se, nos termos do art. 241 da CRFB, de um “Federalismo de Cooperação”, e não de um “Federalismo de invasão de competências”.

Como se sabe, a regulação da indústria do gás natural se divide entre as atividades sujeitas à competência federal e à competência estadual. Assim é que o upstream e o midstream, por serem segmentos objeto de monopólio relativizado da União (nos termos do disposto no art. 177 da CRFB), são regulados, pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com base nas Leis do Petróleo (Lei nº 9.478/97) e do Gás Natural (Lei nº 14.134/2021, que revoga a Lei nº 11.909/2009).

E, de outro lado, o serviço público de distribuição de gás natural canalizado é de titularidade estadual, nos termos do disposto no art. 25, § 2º, da CRFB. Portanto, cabe ao ente federado titular do serviço público levar a efeito a sua regulação.

Não é por outra razão que a própria Lei nº 14.134/2021 (Nova Lei do Gás) atribui, expressamente, competência às agências reguladoras estaduais para regular os mercados de distribuição e comercialização de gás natural. De fato, as entidades reguladoras estaduais possuem papel fundamental para o bom funcionamento do setor e para o sucesso do novo marco legal.

Desta forma, a eventual proposta de normativo regulatório desta agência reguladora não pode ignorar um aspecto fundamental: desde o city gate até a entrega do gás aos usuários finais, a movimentação de gás e a “comercialização” fazem parte do plexo de serviços públicos estaduais. Razão pela qual qualquer regulação federal, que adentre nos quadrantes regulatórios de um serviço público de titularidade dos estados, será inconstitucional, por violação do princípio Federativo, que tem previsão no art. 18 da CRFB.

b) Marcelo Mendonça / ABEGÁS

Delimitar a competência dos entes federativos, em harmonia com o constante no texto constitucional, especialmente os art. 177, IV (trata da competência da União para o transporte de gás natural) e art. 25, § 2º (trata da competência do Estado para a distribuição de gás canalizado), de forma a deixar evidente a separação de poderes estabelecida pelo Constituinte, em respeito ao Pacto Federativo.

Deve-se ter em mente que a deferência à delimitação de competência gera segurança jurídica, ponto fundamental para que o mercado tenha o resguardo necessário para que possa investir a longo prazo, considerando o volume dos investimentos imprescindíveis para a expansão da rede.

Ademais, a harmonia entre os normativos evitará o conflito de competência e a judicialização dos temas, o que acabará por minimizar os entraves para o tão almejado desenvolvimento do setor.

Nesse aspecto, cumpre ressaltar a atual redação do art. 7º, inciso VI “gasoduto destinado à movimentação de gás natural, cujas características técnicas de diâmetro, pressão e extensão superem limites estabelecidos em regulação da ANP”, que pode propiciar interpretações equivocadas e violar a competência regulatória dos Estados, por conseguinte, gerar judicializações.

O conceito de gasodutos de transporte só pode ser definido de acordo com as suas funções, balizadas por critérios de origem e destino, e não suas dimensões. Assim, uma interpretação equivocada do art. 7º, inciso VI, poderia resultar na possibilidade de a ANP classificar como gasodutos de transporte, futuros gasodutos de distribuição, resultando na oneração de custos, e conflito de competências com as atividades de distribuição.

Ressalta-se, ainda, que o constituinte foi preciso e taxativo quando estabeleceu como competência dos Estados os serviços locais de gás canalizado (art. 25, § 2º), tal delimitação decorre da necessária autonomia federativa, basilar para o Estado de Direito, a qual considera os interesses locais ou regionais, reservando à União apenas os interesses nacionais ou supranacionais. Em consequência, legislação infraconstitucional e, com maior sentido, atos regulatórios, ficam impedidos de promover alterações, mesmo que interpretativas, em relação ao comando fixado no texto da Carta Magna. Há Leis e Decretos estaduais vigentes definindo os gasodutos de distribuição, prerrogativa dos estados da federação, conforme explanado. A partir deste ponto, a ANP, complementarmente, poderia estabelecer suas funções para o transporte.

c) Bruno Armbrust e Sergio Soares / ARM Consultoria

Art. 7º Será considerado gasoduto de transporte aquele que atenda a, pelo menos, um dos seguintes critérios:

inciso VI do Art. 7º da Nova Lei do Gás – gasoduto destinado à movimentação de gás natural, cujas características técnicas de diâmetro, pressão e extensão superem limites estabelecidos em regulação da ANP.

Em primeiro lugar, se faz importante ressaltar o disposto nos parágrafos 1º e 2º a seguir retratados:

§ 1º “Fica preservada a classificação do gasoduto enquadrado exclusivamente no inciso VI do caput deste artigo que esteja em implantação ou em operação na data da publicação desta Lei”.

§ 2º “Gasoduto e instalações enquadrados exclusivamente no inciso II do caput deste artigo destinados à interconexão entre gasodutos de distribuição poderão ter regras e disciplina específicas, nos termos da regulação da ANP, ressalvadas as respectivas regulações estaduais”.

Os incisos I; II; III; IV e V do Art. 7º da Nova Lei do Gás definem como gasodutos de transporte, os gasodutos que tenham origem e destino, conforme especificado em cada inciso.

A classificação acima citada não considera as características técnicas de diâmetro, pressão e extensão, porque gasodutos de distribuição podem ter características idênticas aos de transporte.

Assim a ANP, ao fixar os limites referenciados no inciso VI do Art. 7º da Nova Lei do Gás, deve fazê-lo objetivando regular, situações não previstas pelos incisos I; II; III; IV e V do Art. 7º da Nova Lei do Gás, excluídos os casos que estejam no âmbito dos serviços locais de gás canalizado consoante o disposto no § 2º do art. 25 da Constituição Federal;

d) Adrianno Lorenzon / ABRACE

Com respaldo na atribuição outorgada expressamente pela Nova Lei do Gás, entende-se que a harmonização dos normativos estaduais e federais passa, necessariamente, pela determinação da ANP quanto à linha distintiva entre instalações de transporte e distribuição. Essa linha deve ser traçada mediante a fixação dos mencionados critérios, cuja aplicação somente poderá ser afastada por decisão do próprio regulador federal, com base nas disposições do art. 8º do Decreto nº 10.712/2021 e na regulamentação desse artigo, a ser editada pela ANP. Neste ponto, foram introduzidos alguns aspectos que carecem de detalhamento pelo regulador. Por estarem vinculados à classificação dutoviária, entende-se que esta seria a oportunidade mais adequada para tanto.

No caput do art. 8º, a norma traz o conceito indeterminado de “eficiência global das redes”, que deve ser buscada pela ANP quando da definição dos limites técnicos para enquadramento dos gasodutos como transporte. Ainda que não haja necessidade de incluir a definição desse conceito na norma regulatória, é essencial que o processo de elaboração desta deixe clara a sua observância. Por conta disso, caberá à ANP – especialmente através da Análise de Impacto Regulatório (AIR) – evidenciar que os parâmetros técnicos escolhidos são aqueles que proporcionam o aproveitamento mais eficiente da malha dutoviária no país. Em nossa visão, a aludida eficiência deve estar associada à modicidade tarifária (tanto do transporte quanto da distribuição) e aos fluxos físicos do gás (inclusive gargalos), sendo ambos avaliados a partir da configuração atual da rede de gasodutos no País e dos seus usuários, incorporando-se também o horizonte já abrangido pelo planejamento. No mesmo sentido, a eficiência deve ter como objetivo a maximização e a otimização dos ativos (mediante a redução de ociosidade no uso da capacidade técnica da malha), bem como a promoção da competição e da liquidez no mercado.

Adicionalmente, o §1º do referido artigo indica que eventuais tais limites podem ser diferenciados conforme a “finalidade dos gasodutos”. Ao normatizar tais hipóteses, ressaltamos que a ANP deve observar os aspectos funcionais/finalísticas já trazidos pela Nova Lei do Gás na forma de critérios de origem e destino, limitando-se as regras regulatórias a disciplinar os dutos que comecem e/ou terminem em instalações que não encontram previsão expressa na norma legal. Nesse espaço, dois são os aspectos relevantes a serem considerados pela ANP.

Em primeiro lugar, no que diz respeito às fronteiras com as normas estaduais e visando sua harmonização, entendemos que eventual flexibilização dos critérios técnicos deve considerar, como aspecto

finalístico, a natureza estruturante ou local da instalação. Isto é, caso o projeto tenha potencial de figurar como fonte de oferta ou demanda a nível nacional, apresentando relevância sistêmica, sugere-se que ele se aproxime da classificação como transporte. Vale destacar que esta análise é distinta daquela que distingue entre instalações integrantes ou não de um sistema de transporte de gás natural; nesse caso, ambas já superaram a etapa prévia de verificação da presença da natureza de transporte.

Em segundo lugar, uma vez sujeito à esfera federal, a Agência não deve perder de vista que, em todo caso de enquadramento como transporte, deve estar presente a natureza de “movimentação em meio ou percurso considerado de interesse geral”, que se contrapõe ao interesse específico e exclusivo do proprietário inerente às instalações de transferência (nos termos do art. 6º da Lei do Petróleo).

Para além disso, o §3º do art. 8º possibilita que, mesmo quando atendidos os critérios técnicos previstos na norma regulatória geral e abstrata, a ANP deixe de classificar determinado gasoduto como transporte, no caso concreto. Sugere-se que a Agência inclua previsão expressa na resolução de que, nessas hipóteses excepcionais, a instalação dutoviária continua sujeita à competência federal, tratando-se de uma dimensão específica do §1º do art. 3º da Nova Lei do Gás (dispositivo legal que outorga à ANP a competência para classificar dutos não enquadrados nas definições legais). Tratar-se-ia de mero esclarecimento daquilo que já consta em lei, direcionado à harmonização regulatória entre as esferas federal e estadual.

Ao prever as premissas para a referida excepcionalização, o inciso II do §3º faz menção aos projetos cuja influência se restringem exclusivamente ao “interesse local”. Em nossa visão, este não se confunde com o interesse local aplicado como fundamento constitucional para o desenho de competências e sua divisão entre os entes da Federação (em que, tradicionalmente, atribui-se o interesse nacional à União, o interesse regional aos Estados e o interesse local aos Municípios). Na verdade, a presença ou não desse aspecto no caso concreto deve ser utilizada pela ANP para distinguir a categoria de transporte das demais categorias dutoviárias também sujeitas à regulação federal. Ao conferir os contornos concretos ao conceito indeterminado instituído pela lei, unicamente para os fins a que ele se destina, sugere-se que a norma regulatória também cuide de esclarecer essa interpretação.

e) Carina Lopes Couto / ARSESP

A ANP ao definir os critérios para caracterização dos gasodutos de transporte deve observar a competência estadual para exploração dos serviços locais de gás canalizado, prevista no §2º, do artigo 25, da Constituição Federal, os normativos e os contratos de concessão estadual vigentes.

A ANP deve prezar para que a regulamentação a ser estabelecida, conforme previsto no inciso VI, do artigo 7º, restrinja-se a futuros projetos de gasodutos, ou seja, para aqueles a serem implementados após a sua publicação, respeitando todos os gasodutos em operação, gasodutos em construção ou gasodutos cujos projetos já tenham sido classificados como de distribuição, considerando as normativas estaduais vigentes.

Atendidos os objetivos levantados a harmonização dos normativos estaduais e federais tende a ser alcançada.

f) Vinícius Fuzeira de Sá e Benevides / ABAR

A ANP ao definir os critérios para caracterização dos gasodutos de transporte deve observar a competência estadual para exploração dos serviços locais de gás canalizado, prevista no §2º, do artigo 25, da Constituição Federal, as normativas e os contratos de concessão vigentes.

A ANP deve prezar para que a regulação a ser estabelecida, conforme previsto no inciso VI, do artigo 7º, restrinja-se a futuros projetos de gasodutos.

g) Anabal Santos Jr / ABPIP

A ABPIP entende que o principal objetivo é esclarecer, por meio de parâmetros técnicos e princípios coordenados, o que será considerado como gasoduto de transporte e, consequentemente, estabelecer a definição mais objetiva e clara possível sobre o seu conceito, afastando interpretações conflitantes que não privilegiem o interesse geral (segurança de abastecimento, barateamento de custos etc.). A consequência desejada é assegurar segurança, previsibilidade e a aplicação dos princípios inerentes ao elo do transporte (p.e. livre acesso, modicidade etc.), o que, como consequência, também refletirá em ajustes nas normas de alguns estados que, eventualmente, se sobreponham à competência federal.

h) Diretoria Executiva de Gás Natural / IBP

O objetivo principal é evitar que interesses locais, estabelecidos no nível dos estados ou distribuidoras se sobreponham, em detrimento do desenvolvimento do setor, aos interesses gerais estabelecidos no nível do país, acarretando ineficiências e perdas para o sistema de transporte e, consequentemente, prejudicando o mercado de gás natural como um todo.

Um exemplo é quando há a conexão de uma nova fonte de suprimento de gás a um duto. Na hipótese de o duto ser classificado como “duto de transporte”, existem regras estabelecidas pela ANP que promovem livre acesso e garantem isonomia de tratamento a todos os agentes, de maneira que todos os que estão conectados à malha integrada de transporte podem potencialmente usufruir dessa nova fonte de suprimento.

Por outro lado, na hipótese de esse duto ser classificado como “duto de distribuição”, não existem garantias de livre acesso e isonomia que permitam que agentes de outros estados possam usufruir dessa fonte de suprimento, criando desta forma mercados regionais, o que vai de encontro aos objetivos da nova lei do gás que visa a construção de um mercado amplo e dinâmico onde oferta e demanda possam se encontrar.

Assim, no exemplo citado, observa-se que a classificação do referido gasoduto como duto de distribuição implicaria uma perda de eficiência global, na medida em que apenas uma pequena parcela do mercado poderia usufruir do novo recurso. Cabe destacar que, caso esse novo recurso desloque volumes de gás que hoje são movimentados pelo sistema de transporte, o efeito será de encarecer o custo para os demais usuários do sistema de transporte, podendo potencialmente gerar um círculo vicioso de encarecimento e saída de usuários do sistema de transporte com consequente “ilhamento” de mercados regionais.

Um outro ponto, não menos importante e que merece destaque, é a prerrogativa, que vem sendo adotada por alguns Estados, de classificar gasodutos. Essa conduta iniciou-se em São Paulo, com a publicação do Decreto Estadual nº 65.889/2021, e logo foi seguida também nos Estados do Ceará (Lei Estadual nº 17.897/2021) e do Rio Grande do Norte (Lei Estadual nº 11.190/2021).

No Estado de São Paulo, a publicação do referido Decreto trouxe para o nível estadual a competência de classificar e reclassificar como “gasodutos de distribuição” as instalações localizadas dentro da área geográfica do Estado consideradas de interesse para o serviço local de gás canalizado. O conflito de competências ficou explícito na classificação, equivocada a nosso ver, do gasoduto “Subida da Serra” como um gasoduto de distribuição. Ainda que a ANP venha se posicionando contrariamente a tal classificação, uma vez que o Estado “invadiu” a competência federal, até que se alcance uma solução serão gastos recursos físicos e financeiros (ineficiência) que poderiam estar sendo alocados de maneira mais eficientes para a promoção de medidas para ampliar a concorrência e garantir a abertura do mercado de gás natural no país.

Assim, a regulamentação do inciso VI do artigo 7º da Lei 14.134/2021 é de vital importância para sanar uma lacuna existente em relação à definição de gasoduto de transporte, deixando claro que cabe à ANP a responsabilidade de estabelecer as suas características e, consequentemente, a sua classificação.

i) Rogério A. Manso da Costa Reis / ATGÁS

Os objetivos a serem alcançados para harmonização dos normativos estaduais e federais são os princípios e diretrizes do Novo Mercado de Gás preconizados na Resolução CNP nº 03/22, como a promoção de um mercado de gás concorrencial e líquido, com diversidade de agentes e evitando-se a formação de monopólios regionais; a preservação da segurança no abastecimento nacional; o aumento da eficiência na operação e na utilização das infraestruturas de transporte de gás; a atração de investimentos; e a atuação coordenada entre os agentes da indústria de gás.

O art. 7, VI, Lei nº 14.134/21, essencialmente, é uma ferramenta que a legislação traz à ANP como órgão regulador para assegurar que os gasodutos destinados ao transporte de gás natural, assim entendidos aqueles que atendam a interesse geral e/ou com o propósito de conexão a fontes de suprimento, sejam classificados como gasodutos de transporte. Assegura-se, assim, acesso amplo e não discriminatório ao Sistema de Transporte de Gás Natural, objetivo basilar da abertura de mercado, minimizando-se dúvidas ou conflitos entre normas estaduais e federais.

A abrangência do interesse atendido pelos gasodutos de transporte é característica constante no processo de evolução do marco legal da indústria do gás natural e verificável ao longo da estrutura legal e normativa do setor:

- (a) Art. 177 da CF/88: transporte como monopólio da União evidencia o evidente interesse geral, em contraponto ao interesse local na atribuição dos serviços locais de gás canalizado no nível estadual;
- (b) EC 09/95: permite a condução das atividades da indústria por entidades privadas, através de contratação da União, no interesse nacional
- (c) art. 6º, VII, Lei 9.478/97: define expressamente a atividade de transporte de gás natural como interesse geral;
- (d) Art. 3º, §1º, Lei 11.909/09: estabelece que gasodutos de transporte seriam aqueles de interesse geral – em contraponto aos de transferência – considerados de interesse específico;
- (e) Art. 3º, XXV, Lei 14.134/21: reitera o interesse específico dos gasodutos de transferência – preservando racional de interesse geral dos gasodutos de transporte, reforçado pelo conteúdo de sua definição;
- (f) Art. 8º, §3º, Decreto 10.712/21: dispensa de classificação de gasoduto de transporte em casos exclusivamente de interesse local – reforçando, a contrário senso, o inerente interesse geral dos gasodutos de transporte; e
- (g) Resolução CNPE 3/22: Desenho do novo mercado de gás natural com mais agentes e maior concorrência, muito centrado no papel fundamental do transporte reforçando seu interesse geral.

3.2. Considerando os normativos internacionais e as legislações e regulações nacionais vigentes acerca do tema, que questão relevante a ANP deve considerar para que a definição de critérios para caracterização de gasodutos de transporte não cause desordem regulatória?

a) Zevi Kann / Zenergas Consultoria

Talvez a ANP deva ponderar e atuar no limite de suas capacidades institucionais para a definição de critérios para caracterização de gasodutos de transporte, de modo a evitar que a sua definição importe em

uma completa desarmonia regulatória, que venha a produzir efeitos negativos para todo o serviço público estadual de distribuição de gás canalizado. Isso porque o regulador federal não dispõe de capacidade institucional para elaborar normas que invadam o âmbito de atribuição dos reguladores estaduais, tampouco que digam respeito aos contratos concessão de distribuição de gás canalizado celebrados com concessionários privados.

Nesse sentido, devem ser verificadas questões como: (i) a possibilidade de o regulador levantar recursos e informações; (ii) a sua especialização, representada por um conhecimento aprofundado em determinadas matérias; e (iii) a sua capacidade de avaliar os efeitos sistêmicos de cada decisão. O objetivo dessa análise consiste em, por meio da determinação da capacidade institucional dos reguladores envolvidos, determinar qual entidade está mais habilitada a produzir a melhor decisão em determinada matéria.

Dessa forma, quando da definição de critérios para caracterização de gasodutos de transporte, a ANP deverá lembrar que os reguladores estaduais é que ostentam a necessária (e adequada) capacidade institucional para regular o mercado (e as concessionárias) de distribuição de gás canalizado.

A uma, na medida em que, em razão do disposto no art. 25, §2º, da CRFB, o exercício dessa competência fez com os reguladores estaduais se especializassem na regulação dos serviços públicos estaduais de distribuição de gás canalizado, detendo um conhecimento aprofundado sobre a distribuição dutoviária de gás local. A duas, pois o regulador estadual é a instituição com maior capacidade institucional para levantar recursos e informações, que lastreiem a decisão de como regular este tema. A três, porquanto a entidade reguladora estadual detém melhores condições de considerar os efeitos sistêmicos da regulação (forward looking) a propósito das instituições públicas e privadas, que serão impactadas pela edição de normativos regulatórios.

Diante disso, eventual proposta normativo regulatório, a ser expedido, pela ANP, a propósito critérios de classificação dos gasodutos de transporte, deverá guardar deferência às escolhas tomadas pelos reguladores estaduais, sob pena da produção de efeitos sistêmicos imprevisíveis.

b) Marcelo Mendonça / ABEGÁS

Os normativos internacionais não se aplicam ao Brasil, dadas as dimensões continentais e diretrizes trazidas pela Constituição Federal, como visto, onde os Estados da Federação têm competência privativa para os serviços locais de gás canalizado, o que inclui os gasodutos de distribuição. Portanto é necessário fazermos uma interpretação dos normativos existentes no ordenamento jurídico brasileiro de forma sistemática.

Nesse sentido, no que tange os gasodutos de transporte, é importante trazer o previsto no art. 177, inciso IV, da Constituição Federal que define como sendo monopólio da União o transporte, por meio de conduto, de gás natural de qualquer origem. Partindo dessa premissa, tem-se o conceito exposto no inciso XXVI do art. 3º da Lei nº 14.134/21 (Lei do Gás), o qual define de forma pormenorizada o gasoduto de transporte como sendo o 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 na Lei, ressalvados os gasodutos de escoamento de produção e gasoduto de transferência, 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.

O dispositivo acima referendado deve ser lido conjuntamente com o artigo 7º da Lei do Gás, que elenca quais são os requisitos necessários de origem e destino para que um gasoduto seja considerado como de transporte, de forma a garantir a interpretação de acordo com o sistema legal brasileiro.

Já os gasodutos de distribuição estão na esfera de competência dos Estados em razão do disposto no artigo 25, §2º da Constituição Federal, integrando a estrutura das concessionárias estaduais, de forma que o gás natural possa ser recebido no city gate e entregue aos usuários finais.

Assim, é importante verificarmos que embora existam características técnicas diferenciadas, os gasodutos são categorizados, na prática, de acordo com a função/atividade a que se propõem e esse sempre foi o posicionamento da ANP.

Se o gasoduto se inicia no city gate e tem como função entregar o gás aos usuários finais, será um gasoduto de distribuição. O entendimento já esboçado pela Agência Reguladora Federal no que tange à classificação dos gasodutos, que por si só já responde a indagação feita pela Agência no item III – Interface da regulação federal com o arcabouço regulatório estadual da Nota Técnica ANP “Interconexão e reclassificação de gasodutos: regulação, investimento, coordenação e cooperação entre União e Unidades da Federação”, de abril de 2012. A atual Lei do Gás possui seus méritos face às novas demandas do mercado, mas na prática o que temos é a classificação dos gasodutos de acordo com a atividade desenvolvida (finalidade) e com a origem e o destino do duto, repita-se, mesmo diante de características técnicas diferenciadas.

Por exemplo, a simples classificação tendo como premissa a pressão máxima, pode representar uma interferência direta na malha de gasodutos existentes. Para ilustrar, no caso da pressão máxima de operação maior ou igual a 30 kgf/cm².

Nesse caso específico, há de se considerar que grande parte das concessionárias de gás canalizado já possuem milhares de km de rede operando com pressões superiores. Embora o § 1º do art. 7º da Lei do Gás garanta a preservação da classificação dos gasodutos em implantação ou operação até a data de sua publicação, por uma interpretação lógica, extrai-se que a classificação apenas pelas características técnicas é insuficiente.

Cabe considerar na análise as definições de gasoduto de distribuição existentes no Decreto nº 65.889/21 de São Paulo e na Lei do Ceará nº 17.897/22. De forma a deixar clara a distinção entre distribuição e transporte. A visão dos Estados deve ser contemplada com a mesma ponderação em relação à legislação federal, não há hierarquia entre os entes federativos.

c) Bruno Armbrust e Sergio Soares / ARM Consultoria

Importante analisar situações existentes em outros entornos com regulação moderna com foco na concorrência e abertura do mercado.

No caso da Espanha, cujas normas e regulação, tomam como referência as Diretrizes Europeias, que tem caráter vinculante aos países membros temos as seguintes definições no que se refere ao sistema gasista:

O sistema gasista compreenderá as seguintes instalações: as incluídas nas redes básicas, as redes de transporte secundárias, as redes de distribuição e demais instalações complementares.

A rede básica inclui: gasodutos primários > 60 bares, plantas de regaseificação, armazenamentos subterrâneos, conexões da rede básica com campos de produção ou com armazenamentos.

As redes de distribuição compreenderão os gasodutos com pressão máxima de desenho a 16 bares e aqueles gasodutos, que com independência da pressão máxima de desenho, tenham por objeto conduzir o gás ao consumidor partindo de um gasoduto da rede básica ou de transporte secundário.

Definição de Distribuidores: São pessoas jurídicas titulares de instalações de distribuição que tem a função de distribuir gás natural por canalização, assim como, construir, manter e operar instalações de distribuição destinadas a levar o gás aos pontos de consumo.

Fica evidente portanto, que a questão mais relevante na caracterização de um gasoduto, como de transporte ou de distribuição, é a existência do destinatário final do serviço, que caracteriza o fim da movimentação do gás.

Um gasoduto de movimentação de gás, independentemente do diâmetro, pressão e distância, sempre que tenha um cliente conectado ao final, será classificado como um gasoduto de distribuição.

A prestação do serviço ao seu usuário ou destinatário final é o que caracteriza os serviços locais de gás canalizado consoante o disposto no § 2º do art. 25 da Constituição Federal.

d) Adrianno Lorenzon / ABRACE

Analizar a malha de transporte de gás natural atualmente em operação no Brasil revela a ausência de uma uniformidade técnica quanto aos parâmetros de diâmetro, pressão e extensão. Isso porque a infraestrutura existente foi modelada para diferentes contextos, além de ter sido pensada para movimentação do energético entre localidades e projetos estratégicos.

Do ponto de vista técnico, um levantamento realizado pela ABRACE aponta para a existência de gasodutos de transporte com extensão entre 12 km e 1.264 km; com diâmetro variando entre 38" e 8"; bem como com pressão oscilando entre 100 kgf/cm² e 51 kgf/cm². Em suma, o levantamento aponta para uma realidade de gasodutos de transporte no Brasil com diâmetro médio de 19", pressão média de 83 kgf/cm² e extensão média de 195 km. Tais valores, em muito superam a média internacional anteriormente apresentada para os gasodutos de distribuição, que guarda uma correspondência mais imediata com o fornecimento local entre curtas distâncias a uma pressão inferior a 20 kgf/cm² por meio de dutos, em regra, com diâmetro inferior a 12".

Justamente pela existência dessa variação significativa entre o dimensionamento de cada gasoduto de transporte autorizado a operar no Brasil, entende-se que a ANP deve definir balizas de modelagem técnica de diâmetro, pressão e extensão que entenda suficientes para atrair ao projeto as características de um duto de transporte (cf. determinado pelo art. 7º, VI, da Lei do Gás), mas que não perca de vista a sua funcionalidade, reconhecendo, conforme o faz o art. 8º, §1º, do Decreto nº 10.721/2021, a possibilidade de relativização dos parâmetros eventualmente fixados.

Do ponto de vista estritamente funcional, enxerga-se a finalidade da infraestrutura em questão como essencial para balizar a quantificação dos parâmetros de diâmetro, pressão e extensão. Se tais critérios tendem a refletir o volume de gás natural a ser movimentado e o alcance não restrito a uma determinada localidade de construção da nova infraestrutura, entende-se que esta Agência deve se utilizar dos referenciais brasileiros já consolidados – devidamente refletidos, também, à luz da praxe internacional – para definição de parâmetros claros de enquadramento dos projetos. Entende-se que a legislação outorga à ANP a faculdade de se resguardar a realizar análises casuísticas de enquadramento de projetos, acolhendo inovações e promoção do interesse público, sem perder de vista a já mencionada Análise de Impacto Regulatório, para que dê concretude à previsão do §1º do art. 8º do Decreto nº 10.712/2021.

Não por outro motivo, sugeriu-se que caso um determinado projeto tenha potencial de figurar como fonte de oferta ou demanda a nível nacional, apresentando relevância sistêmica, ele deva ser enquadrado como sendo de transporte, ainda que não presentes todos os critérios de diâmetro, pressão e extensão pré-estabelecidos. Analisando a malha dutoviária de transporte e distribuição brasileira sob o prisma operacional para se identificar eventuais balizas que possam ser consideradas pela ANP para normatizar

Anexo 1 – Caracterização de Gasodutos de Transporte

os parâmetros de diâmetro, pressão e extensão da tubulação, é possível identificar duas óticas pelas quais o tema poderá ser encarado.

A primeira: a malha dutoviária de transporte e distribuição se distinguem, naturalmente, pelas rotinas de programação a serem adotadas pelo seu operador. Se, de uma lado, tem-se, hoje, uma malha de transporte com um número crescente, porém ainda reduzido de carregadores que movimentam expressivas quantidades de molécula; de outro, na malha dutoviária de distribuição, tem-se um número significativamente maior de usuários finais a serem atendidos e que, resguardadas exceções de grandes consumidores industriais e termelétricos, demandam quantidades individuais reduzidas de molécula comparativamente aos carregadores na malha de transporte, possuindo uma rotina operativa de programação significativamente simplificada. As responsabilidades e riscos alocados a transportadores e distribuidoras são particulares a cada uma das duas atividades, de modo que os seus reflexos sobre o dimensionamento dos dutos estão associados às características do projeto e seu impacto na malha em questão.

A segunda: as malhas dutoviárias de transporte e distribuição se diferenciam por critérios de rotina técnico-operativa, relacionados, ilustrativamente, aos procedimentos de segurança de operação e manutenção dos dutos, a exemplo de testes de vazamento; à capacitação do pessoal que realizará os procedimentos regulares de manutenção e gestão da infraestrutura; aos critérios de segurança no momento de construção dos dutos, a exemplo da definição das faixas de servidão maiores para gasodutos de transporte em relação aos gasodutos de distribuição (muito em virtude de sua diferença de diâmetro e pressão); entre outros. Tais diferenciações técnico-operativas se evidenciam na própria expertise dos transportadores de operar uma malha mais robusta – uma realidade não experienciada por distribuidoras locais de gás canalizado.

e) **Carina Lopes Couto / ARSESP**

A ANP ao comparar a regulação a ser estabelecida com normativos internacionais deve considerar a situação específica do Brasil em que há previsão constitucional de competência dos Estados para exploração dos serviços locais de gás canalizado (art. 25, § 2º).

A ANP deve observar a finalidade para a qual o gasoduto foi projetado e/ou construído.

f) **Vinícius Fuzeira de Sá e Benevides / ABAR**

Além das condições pré-existentes à publicação da regulamentação, a ANP deve observar a finalidade para a qual o gasoduto foi projetado e/ou construído.

É importante frisar que ao comparar a regulação com normativos internacionais deve ser considerado a situação específica do Brasil em que há previsão constitucional de competência dos Estados para exploração dos serviços locais de gás canalizado (art. 25, § 2º).

g) **Anabal Santos Jr / ABPIP**

Entendemos que a ANP deverá considerar tanto o detalhamento das questões indicadas nos incisos do próprio art. 7º da Lei do Gás, como também, a eficiência global das redes (determinada no art. 8º do Decreto nº 10.712/21) e o Plano Coordenado (indicado no art. 12 da própria Nova Lei do Gás), os quais, no limite, asseguram que seja considerada, também, a "caracterização/função" do gasoduto de interesse geral.

Assim, uma vez exercida a competência federal, espera-se que os estados ajustem os seus normativos de modo a garantir que a atividade de prestação de serviços de gás canalizado não ultrapasse os limites da sua atribuição legal. Importante não perder de vista que a uma lei federal deve ser cumprida pelos estados.

Neste contexto, citamos o caso de alguns estados que determinam, nas suas legislações, como de sua competência a classificação ou mesmo a reclassificação de gasodutos, o que gera uma insegurança para todos os elos da cadeia do gás, inclusive para o produtor independente. A ABPIP entende que problemas como esse deverão ser resolvidos a partir da regulamentação, pela ANP, do art. 7º da Nova Lei do Gás.

h) Diretoria Executiva de Gás Natural / IBP

O IBP entende que os dutos de transporte propiciam maior liquidez e competição ao mercado porque movimentam grandes volumes de gás natural. Além disso, devem propiciar a transferências de titularidade de gás em pontos virtuais em sistemas de entradas e saídas. Sendo assim, o sistema deve ser o mais amplo e interligado possível, para possibilitar a criação de uma competição efetiva na comercialização da molécula.

Para que todas essas condições de mercado possam surgir, é necessário considerar como critério a “eficiência global das redes” constante no Art. 8º do Decreto 10.712/2021. Para tanto, a harmonização de normativos estaduais e federais deve ser endereçada através da instituição de uma governança de planejamento integrado do setor.

Há de se considerar ainda a confecção de um “Plano Coordenado de desenvolvimento do sistema de transporte”, previsto no inciso XXX do Art. 3º da Lei 14.134 (Nova Lei do Gás), a ser proposto pelos Transportadores e objeto de consulta pública e escrutínio do Conselho de Usuários (carregadores) – este recém-criado.

Tal governança deverá avaliar de forma integrada o funcionamento das redes existentes e os planos de expansão do transporte, bem como considerar as redes existentes e os planos de expansão das empresas de distribuição, visando a eficiência global do sistema.

No entendimento do IBP, a eficiência global do sistema deverá incluir critérios de segurança do suprimento, modicidade tarifária e adequabilidade aos cenários futuros de oferta e demanda ao longo do território nacional.

A critério mais relevante a se considerar na decisão de classificação de um duto é a sua finalidade no contexto do mercado como um todo, observando se o mesmo é um ativo com características de interesse geral, que afeta a todos, ou se tem natureza mais local, com impactos mais restritos aos usuários regionais.

Um exemplo óbvio, conforme já ressaltado, é quando o gasoduto é conectado a uma fonte de suprimento, hipótese em que naturalmente deveria ser classificado como transporte. Inclusive a definição de gasoduto de transporte de gás natural, trazida pela Lei 14.134/2021, já explicita tal finalidade.

Portanto, a ANP deve se posicionar na liderança neste assunto. O IBP recomenda que a Agência estabeleça regras claras e (relativamente) simples, mas deixando possibilidade de exceções em casos particulares, tratados de forma criteriosa.

Reforçamos que o foco devia ser no arranjo dos sistemas levando à “eficiência global das redes”. A harmonização com as regulamentações estaduais é essencial e a ANP deverá ser o árbitro final, como guardião da coerência do desenho de mercado.

i) Rogério A. Manso da Costa Reis / ATGÁS

A ANP deve considerar o papel exclusivo atribuído constitucionalmente à União Federal, no artigo 177, e, pois, a essa agência, de classificar gasodutos de transporte. Compete aos demais entes da federação

acatarem a determinação constitucional. Do contrário ter-se-ia uma sobreposição de interesse local ao interesse geral e uma rede de transporte que não cumpriria o seu papel. É uma competência inalienável da União Federal e poder-dever da ANP.

Dessa forma, a ANP deve estar atenta aos critérios de classificação de gasodutos de transporte já previstos no Art. 7º da Lei nº 14.134/21 e no Art. 8º do Decreto nº 10.712/21.

3.3. Considerando os parâmetros de diâmetro, pressão e extensão da tubulação de gasodutos atualmente em operação no Brasil, como diferenciar, do ponto de vista técnico, funcional e operacional entre os gasodutos de transporte e distribuição?

a) Zevi Kann / Zenergas Consultoria

Em uma análise técnica sobre a classificação dos gasodutos no Brasil a conclusão é que não cabe esse tipo de separação dos ativos de distribuição e transporte. Exemplificando, apenas no Estado do Rio de Janeiro existem pelo menos 6 gasodutos de distribuição com a pressão de operação entre 50 e 90 kgf/cm², evidentemente o critério de pressão não faz sentido uma vez que inúmeros gasodutos de transporte operam em faixas de pressão significativamente menores. E diâmetro? Seria mais absurdo ainda esse tipo de classificação já que a título ilustrativo existem gasodutos de transporte com apenas 8 polegadas enquanto gasodutos de distribuição atingem 20 polegadas ou mais. Finalmente a extensão, entendemos como um critério difícil pois temos gasodutos de transporte entre 20 km e 1264 km e gasodutos de distribuição com significativa extensão superando os 300 km. Considerando as dimensões máximas de distâncias internas de cada um dos estados da federação teoricamente e adotando-se um limite de 90% dessa extensão talvez esse poderia ser um critério desde que atendidas todas as demais legislações existentes e sem contrariar a finalidade precípua do gasoduto de distribuição, qual seja a de atendimento ao usuário final.

Ainda, do ponto de vista técnico, a diferenciação entre os gasodutos de transporte e de distribuição deve ser compatível com: (i) as informações fornecidas, pelos reguladores estaduais; e (ii) os contratos concessão de distribuição de gás canalizado, celebrados por entes estaduais e submetidos à regulação discricionária. Deve-se, pois, deferência às informações técnicas veiculadas, nos contratos de concessão, nas legislações estaduais e nos atos normativos das agências reguladoras estaduais, a respeito dos parâmetros de diâmetro, pressão e extensão de gasodutos de distribuição, sob pena, inclusive, de violação à base objetiva dos contratos concessão já celebrados.

Para além disso, a proposição normativa da ANP deverá ser compatível com disposto no Decreto nº 65.889/2021, do Estado de São Paulo, que classifica como gasodutos de distribuição as instalações destinadas à prestação de serviços locais de gás canalizado, mediante: (i) movimentação de gás; (ii) interligação a gasoduto de transporte; (iii) conexão direta a: (a) gasoduto de escoamento da produção; (b) terminal de gás natural comprimido (GNC) ou de gás natural liquefeito (GNL); (c) gasoduto integrante das instalações de escoamento; (d) instalações de estocagem, processamento ou tratamento de gás natural; e (e) planta de produção de biogás ou biometano.

A Lei do Gás do estado do Ceará nº 17.897/2022 e diversas outras legislações dos estados da federação devem também ser respeitadas. Nesse aspecto, é importante ressaltar que a entrega de gás ao usuário final é um requisito claro e intransponível para a classificação de um duto como de distribuição. Independentemente de qualquer característica técnica de diâmetro, pressão ou extensão que a infraestrutura possa ter, a finalidade de atender o consumidor local é um aspecto que se sobrepõe a qualquer particularidade física do duto.

Levando em conta as particularidades de cada estado em um país de dimensões continentais, como o Brasil, é difícil crer que seria possível estabelecer um critério que possa atender a diferentes realidades mercadológicas e legislativas, sem provocar incontáveis impropriedades. Inclusive, o próprio art. 8º, § 3º do Decreto nº 10.712/21 já indica a tendência de uma regra com maior flexibilidade ou adaptabilidade.

Vale observar, porém, que tais acomodações não poderão ficar a exclusivo critério da ANP, quando a discussão adentrar no âmbito estadual. Independente de qual seja a decisão da ANP, é de se destacar que tal proposta de normativo deve primeiramente respeitar a segurança jurídica dos agentes de mercado e garantir que gasodutos já instalados ou em fase de instalação não sejam abalados pela nova normativa, que, inclusive, deverá prever um regime de transição (art. 23, da LINDB).

b) Marcelo Mendonça / ABEGÁS

Conforme já amplamente apresentado, não há como se afastar da finalidade a qual o gasoduto se propõe.

Antes de qualquer diferenciação ser feita, a coisa julgada não se muda, não se retroagem autorizações estaduais, sob pena de desequilíbrio econômico de contratos de concessão, prejuízos aos cofres dos governos estaduais por perda de ativos, e ameaça judicial de quem já pagou, na tarifa, por tais gasodutos. Os gasodutos de distribuição em operação, ou em construção, devem ser respeitados e admitidos como tal. A partir desta premissa, a ANP deve avaliar as definições e funções já estabelecidas por Lei ou Decreto nos Estados da Federação, em respeito à competência privativa constitucional destes, e desenvolver estudo que abarque a necessidade de expansão do sistema de transporte.

c) Bruno Armbrust e Sergio Soares / ARM Consultoria

De forma a caracterizar a situação no país, daremos a seguir alguns exemplos de gasodutos de distribuição existentes no Rio de Janeiro, com características técnicas de extensão, pressão, e diâmetro similares àqueles presentes em um gasoduto de transporte, conforme apresentado abaixo:

1. GASCAM, inicia no terminal de Cabiúnas e termina na rede de distribuição local em Campos dos Goytacazes, com diâmetro de 6 pol, pressão máxima de 50 kg/cm² e 90 km de extensão.
2. GASCABO, inicia no terminal de Cabiúnas e termina na rede de distribuição local em Arraial do Cabo, com diâmetro de 8 pol, pressão máxima de 50 kg/cm² e 108 km de extensão.
3. UTE Marlim Azul, inicia no terminal de Cabiúnas e termina na UTE Marlim Azul em Macaé, com diâmetro de 20 pol, pressão máxima de 90 kg/cm² e 22 km de extensão.
4. UTE Norte Fluminense, inicia no city gate UTE Norte Fluminense do Gasduc II, em Macaé, com diâmetro de 16 pol, pressão máxima de 70 kg/cm² e 8 km de extensão.
5. UTE Baixada Fluminense, inicia no city gate de Japeri e termina na UTE, com diâmetro de 16 pol, pressão máxima de 50 kg/cm² e 10 km de extensão.
6. Japeri-Santa Cruz, inicia no city gate de Japeri e termina na UTE Furnas Santa Cruz, com diâmetro de 22 pol até sua derivação para abastecer a rede local de distribuição, continuando em 16 pol até a UTE Furnas Santa Cruz, pressão máxima de 50 kg/cm² e 33 km de extensão.

Ficando demonstrado que os parâmetros de diâmetro, pressão e extensão da tubulação não são suficientes para diferenciar os gasodutos atualmente em operação no Brasil, entre transporte ou distribuição.

Tais fatores, quando analisados individualmente, não são suficientes para diferenciar gasodutos de transporte e de distribuição.

O que precisa ser identificado e analisado de forma harmoniosa entre União e Estado é sempre a finalidade do gasoduto.

Por outro lado, a presença de instalações de compressão, necessárias para poder movimentar o gás por longas distâncias, pode ser considerada como uma das principais características dos gasodutos de transporte.

d) Adrianno Lorenzon / ABRACE

Analizar a malha de transporte de gás natural atualmente em operação no Brasil revela a ausência de uma uniformidade técnica quanto aos parâmetros de diâmetro, pressão e extensão. Isso porque a infraestrutura existente foi modelada para diferentes contextos, além de ter sido pensada para movimentação do energético entre localidades e projetos estratégicos.

Do ponto de vista técnico, um levantamento realizado pela ABRACE aponta para a existência de gasodutos de transporte com extensão entre 12 km e 1.264 km; com diâmetro variando entre 38" e 8"; bem como com pressão oscilando entre 100 kgf/cm² e 51 kgf/cm². Em suma, o levantamento aponta para uma realidade de gasodutos de transporte no Brasil com diâmetro médio de 19", pressão média de 83 kgf/cm² e extensão média de 195 km. Tais valores, em muito superam a média internacional anteriormente apresentada para os gasodutos de distribuição, que guarda uma correspondência mais imediata com o fornecimento local entre curtas distâncias a uma pressão inferior a 20 kgf/cm² por meio de dutos, em regra, com diâmetro inferior a 12".

Justamente pela existência dessa variação significativa entre o dimensionamento de cada gasoduto de transporte autorizado a operar no Brasil, entende-se que a ANP deve definir balizas de modelagem técnica de diâmetro, pressão e extensão que entenda suficientes para atrair ao projeto as características de um duto de transporte (cf. determinado pelo art. 7º, VI, da Lei do Gás), mas que não perca de vista a sua funcionalidade, reconhecendo, conforme o faz o art. 8º, §1º, do Decreto nº 10.721/2021, a possibilidade de relativização dos parâmetros eventualmente fixados.

Do ponto de vista estritamente funcional, enxerga-se a finalidade da infraestrutura em questão como essencial para balizar a quantificação dos parâmetros de diâmetro, pressão e extensão. Se tais critérios tendem a refletir o volume de gás natural a ser movimentado e o alcance não restrito a uma determinada localidade de construção da nova infraestrutura, entende-se que esta Agência deve se utilizar dos referenciais brasileiros já consolidados – devidamente refletidos, também, à luz da praxe internacional – para definição de parâmetros claros de enquadramento dos projetos. Entende-se que a legislação outorga à ANP a faculdade de se resguardar a realizar análises casuísticas de enquadramento de projetos, acolhendo inovações e promoção do interesse público, sem perder de vista a já mencionada Análise de Impacto Regulatório, para que dê concretude à previsão do §1º do art. 8º do Decreto nº 10.712/2021.

Não por outro motivo, sugeriu-se que caso um determinado projeto tenha potencial de figurar como fonte de oferta ou demanda a nível nacional, apresentando relevância sistêmica, ele deva ser enquadrado como sendo de transporte, ainda que não presentes todos os critérios de diâmetro, pressão e extensão pré-estabelecidos. Analisando a malha dutoviária de transporte e distribuição brasileira sob o prisma operacional para se identificar eventuais balizas que possam ser consideradas pela ANP para normatizar os parâmetros de diâmetro, pressão e extensão da tubulação, é possível identificar duas óticas pelas quais o tema poderá ser encarado.

A primeira: a malha dutoviária de transporte e distribuição se distinguem, naturalmente, pelas rotinas de programação a serem adotadas pelo seu operador. Se, de uma lado, tem-se, hoje, uma malha de transporte com um número crescente, porém ainda reduzido de carregadores que movimentam expressivas quantidades de molécula; de outro, na malha dutoviária de distribuição, tem-se um número

significativamente maior de usuários finais a serem atendidos e que, resguardadas exceções de grandes consumidores industriais e termelétricos, demandam quantidades individuais reduzidas de molécula comparativamente aos carregadores na malha de transporte, possuindo uma rotina operativa de programação significativamente simplificada. As responsabilidade e riscos alocados a transportadores e distribuidoras são particulares a cada uma das duas atividades, de modo que os seus reflexos sobre o dimensionamento dos dutos estão associados às características do projeto e seu impacto na malha em questão.

A segunda: as malhas dutoviárias de transporte e distribuição se diferenciam por critérios de rotina técnico-operativa, relacionados, ilustrativamente, aos procedimentos de segurança de operação e manutenção dos dutos, a exemplo de testes de vazamento; à capacitação do pessoal que realizará os procedimentos regulares de manutenção e gestão da infraestrutura; aos critérios de segurança no momento de construção dos dutos, a exemplo da definição das faixas de servidão maiores para gasodutos de transporte em relação aos gasodutos de distribuição (muito em virtude de sua diferença de diâmetro e pressão); entre outros. Tais diferenciações técnico-operativas se evidenciam na própria expertise dos transportadores de operar uma malha mais robusta – uma realidade não experienciada por distribuidoras locais de gás canalizado.

e) Carina Lopes Couto / ARSESP

O conceito de gasodutos de transporte deve ser definido de acordo com a sua finalidade, balizadas por critérios de origem e destino, e não por suas dimensões.

Os gasodutos de distribuição são dimensionados para atender os diferentes segmentos de usuários e as características das respectivas áreas de concessão, quer seja pela extensa dimensão geográfica das áreas de concessão estaduais, que requerem longos trechos de rede, quer seja pelo diâmetro da tubulação necessária para armazenamento de gás e controle de variações do fluxo, ou ainda pela pressão requerida por usuários específicos que necessitam de atendimento em alta pressão. Ou seja, limites de diâmetro, extensão e pressão de fornecimento não são adequados para diferenciar gasodutos de transporte e de distribuição.

f) Vinícius Fuzeira de Sá e Benevides / ABAR

O conceito de gasodutos de transporte deve ser definido de acordo com a sua finalidade, balizadas por critérios de origem e destino, e não por suas dimensões.

Os gasodutos de distribuição são dimensionados para atender os diferentes segmentos de usuários e as características das respectivas áreas de concessão, quer seja pela extensa dimensão geográfica das áreas de concessão estaduais, que requerem longos trechos de rede, quer seja pelo diâmetro da tubulação necessária para armazenamento de gás e controle de variações do fluxo, ou ainda pela pressão requerida por usuários específicos que necessitam de atendimento em alta pressão. Ou seja, limites de diâmetro, extensão e pressão de fornecimento não são adequados para diferenciar gasodutos de transporte e de distribuição.

g) Anabal Santos Jr / ABPIP

Entendemos que os parâmetros de diâmetro e extensão poderiam, em tese, não caracterizar um gasoduto de transporte ou criar dificuldades considerando as diferenças existentes no País. Neste sentido, o critério de pressão poderia ser mais objetivo, uma vez que a maioria dos gasodutos de transporte existentes no País operam com pressão máxima acima de 50 kgf/cm². Entretanto, independentemente de

tal parâmetro, corroboramos a necessidade de observância conjunta à eficiência global das redes e do Plano coordenado para garantir aderência e adequação conceitual.

h) Diretoria Executiva de Gás Natural / IBP

A diferenciação entre gasodutos de transporte e distribuição pode se dar pela definição de critérios técnicos e/ou pela sua finalidade. Critérios quanto ao nível de vazão e pressão são aqueles de mais simples implementação e clareza, mas, assim como consta no Art. 8º do Decreto 10.712/2021, devem-se prever exceções quando sejam comprovados conflitos ou ineficiências com o funcionamento das redes.

Com base nos dados apresentados pela ANP, o sistema brasileiro de transporte de gás natural possui gasodutos, que apresentam uma larga faixa de extensão (1 a 500 km) e de diâmetro (6 a 40 polegadas), o que pode dificultar a adoção desses parâmetros como critério técnico para a caracterização de um gasoduto de transporte.

No entanto, no caso da pressão, a grande maioria dos gasodutos de transporte existentes no país operam com pressão máxima acima de 50 kgf/cm², indicando que atualmente já existe, com algumas exceções, uma caracterização natural dos gasodutos de transporte.

O sistema de distribuição tem o caráter de conectar usuários, ou seja, existe(m) medidor(es) do(s) segmento(s) de consumo atrelado há esse ativo/tubulação. A concessão estadual confere o monopólio de explorar o Serviço Local de Gás Canalizado para segmentos de usuários na localidade estadual. A prestação desse serviço precisa estar aderente às necessidades do(s) cliente(s) como volume e pressão reduzida, por exemplo, e dentro dos padrões de segurança estabelecidos para essa prestação de serviço.

Por esse motivo, não é usual vermos distribuidoras de gás natural canalizado operar ativos ou trechos de dutos com características de alta pressão similar a 50 kgf/cm².

No caso do transporte, de acordo com a Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/21), essa atividade ocorrerá em regime de autorização, podendo ser exercida em qualquer território nacional com base nas regulações da ANP, movimentando grandes volumes de gás natural e em altas pressões.

Portanto, independentemente do estabelecimento de critérios que definam o que é transporte ou distribuição, reforçamos que o foco deve ser no arranjo dos sistemas levando à “eficiência global das redes” e a utilidade e finalidade do ativo.

i) Rogério A. Manso da Costa Reis / ATGÁS

A definição dos critérios técnicos de pressão, diâmetro e extensão previstos no inciso IV do art. 7 da Lei 14.134/2021 servem para reforçar e objetivar ainda mais os limites da competência federal sobre a atividade de transporte. Essa definição deve ser consistente com a amplitude dos interesses abarcados pelos gasodutos de transporte, em especial no que se refere:

- 1) A conexão de fontes de suprimento da molécula;
- 2) A eficiência global das redes, conforme disposto no Artigo 8º do Decreto 10.712/2021;
- 3) A garantia da segurança de suprimento viabilizada por um sistema de transporte amplo e interligado;
- 4) Segurança operacional: A essência da atividade de transporte consiste na movimentação de grandes volumes a pressões elevadas e, por isso, o regulador exige que sejam seguidas normas rígidas para essas condições (i.e. Classe de locação), garantindo uma operação segura.

A pressão de operação internacionalmente é considerada critério técnico primordial para diferenciar dutos de transporte dos de distribuição, por questões de segurança operacional e de análise de risco, assim como questões de eficiência logística, conforme exposto no item anterior, e, em razão do citado por Molnar[1] os dutos de transporte operam a alta pressão (15-120 bar) para transportar gás natural das plantas de processamento e ou terminais de regaseificação de GNL e até o “city gate” para conectar ao sistema de distribuição. Já a malha de distribuição opera com níveis de pressão menores (até 14 bar) desde o ponto de recebimento (city gate) da malha de transporte até os clientes finais.

Dessa forma, sugerimos que a ANP estabeleça que gasodutos com pressão de projeto (PMOA) igual ou superior a 20 kgf/cm² sejam classificados como gasodutos de transporte; para os gasodutos com pressão de projeto (PMOA) abaixo de 20 kgf/cm² a classificação como gasoduto de transporte levará em consideração critérios como os do interesse geral, da conexão às fontes de suprimento, da finalidade do gasoduto e de seu papel para a eficiência global das redes.

[1] Molnar (2022), em capítulo sobre a economia do transporte de gás por gasoduto e GNL, no “The Palgrave Handbook of International Energy Economics.

3.4. Quais as vantagens e desvantagens que poderiam surgir em função da definição pela ANP de critérios para caracterização de gasodutos de transporte?

a) Zevi Kann / Zenergas Consultoria

A movimentação dutoviária do gás natural é um dos elos jurídicos de maior litigiosidade na indústria de gás no Brasil, sobretudo no que diz respeito à delimitação da competência federal e da competência estadual. Nesse sentido, a regulamentação do art. 7º, inciso VI da Lei do Gás somente poderá ser positiva se seus elementos não trouxer conflito com os conceitos de gasodutos e demais legislações existentes.

Porém, conforme já detalhado nas demais respostas, dentro da premissa de respeito a divisão de competências estabelecida pela Constituição Federal e do espírito de colaboração com os entes estaduais. Caso não o seja, vislumbramos um efeito diametralmente oposto, com uma possível instalação generalizada de discussões sobre o regime jurídico incidente aos gasodutos.

Alterações normativas que invadam a competência estadual ou caminhem no sentido de reclassificação de dutos instalados ou em instalação, tendem a gerar um verdadeiro caos no mercado de gás, com massivas judicializações e congelamento de investimentos. Apontamos abaixo alguns temas críticos.

A revisão da classificação de um gasoduto de distribuição como de transporte, por exemplo, impactaria diretamente o equilíbrio econômico-financeiro de um sem-número de contratos de distribuição de gás canalizado, já formalizados por entes estaduais (o que viola o art. 37, XXI, da CRFB e o art. 9º, §3º, da Lei nº 8.987/1995). A proposta de normativo da ANP deverá prospectar os seus efeitos, no bojo das regulações tarifárias discricionárias estaduais, em especial sobre os “Planos de Negócios”, apresentados pelos concessionários, que prescrevem os investimentos, a serem realizados, em cada ciclo tarifário.

Não por outra razão o art. 7º, §1º, da Nova Lei do Gás contém norma que garante a segurança jurídica de projetos implantados ou em implementação, dispondo que “fica preservada a classificação do gasoduto enquadrado exclusivamente no inciso VI do caput deste artigo que esteja em implantação ou em operação na data de publicação desta Lei”.

A alteração abrupta da caracterização de gasodutos de transporte, notadamente aquela que venha a alterar o regime contratual dos gasodutos de distribuição, também pode ser considerada uma modalidade de expropriação regulatória. A expropriação regulatória é a falha do processo de elaboração da norma, provocada pela não realização de um procedimento avaliador de seus efeitos sistêmicos, que impõe um sacrifício de direitos a particulares, por meio do estabelecimento de gravames anormais e especiais, sem a observância do devido processo legal expropriatório (previsto no art. 5º, inciso XXXIV, da CRFB), resultando na responsabilização do Estado por ato lícito

Estes são apenas alguns exemplos para ilustrar que, na verdade, as vantagens ou desvantagens da definição pela ANP de critérios para caracterização de gasodutos de transporte, dependem da forma como o processo de construção legislativo for conduzido.

b) Marcelo Mendonça / ABEGÁS

Em linhas gerais, proatividade por parte do agente regulador é sempre bem-vinda e esperada, a antecipação às dúvidas é salutar. A desvantagem, no caso específico, pode se materializar caso haja um avanço pelo ente federal em competências privativas dos Estados da Federação, sob o risco de declaração de inconstitucionalidade. Nesse item retomamos os argumentos já apresentados na indagação 4, tendo em vista que a depender dos critérios definidos pela ANP poderá haver o sinal regulatório de que o ordenamento e as instituições nacionais prezam pela segurança jurídica, sendo um atrativo para investimentos no setor, já que possui uma harmoniosa convivência entre os normativos emanados dos entes federativos, em perfeita consonância com os ditames constitucionais. Por outro lado, um sinal regulatório negativo, ou seja, desarmonioso, levará a conflitos de competência e a judicialização dos temas, representando entraves para o desenvolvimento setorial.

c) Bruno Armbrust e Sergio Soares / ARM Consultoria

A definição pela ANP de critérios que levem em consideração apenas a ordem de grandeza dos fatores diâmetro, pressão e extensão, poderá gerar conflito com a regulação dos serviços locais de distribuição de gás.

Ainda, a definição pela ANP, sem que haja consenso com as legislações estaduais, poderá ocasionar judicialização devido ao conflito de competência, trazendo ao setor, grande insegurança jurídica.

d) Adrianno Lorenzon / ABRACE

Na ausência da regulamentação de tais critérios, fica prejudicada a eficácia do inciso VI do art. 7º da Nova Lei do Gás. Entende-se que tais parâmetros técnicos de classificação dutoviária devem estar positivados em norma geral e abstrata editada pelo regulador federal, não sendo adequada a sua aplicação casuística pela ANP.

Dado esse contexto, enquanto não publicada a referida norma, os agentes enfrentam incertezas no momento das tomadas de decisão de investimento e, muitas vezes, veem a necessidade de realizar interações prévias com a ANP, para expor o arranjo dutoviário pretendido e antecipar o entendimento da Agência. Tais interações, contudo, tornam o processo mais longo e menos fluido, além de não eliminarem eventuais riscos de mudança de entendimento (em razão do seu caráter não vinculante). Assim, como principais vantagens, entende-se que a fixação de parâmetros técnicos/operacionais objetivos conferiria maior celeridade aos processos de obtenção de autorização junto à Agência e, sobretudo, asseguraria a previsibilidade e a segurança jurídico-regulatória tão relevantes para o mercado nesse momento de abertura e novos investimentos.

Por outro lado, devido à sua objetividade, o estabelecimento de tais parâmetros técnicos/operacionais podem induzir à caracterização como transporte de instalações que não possuem tal finalidade. Por essa razão, reforça-se a importância do estabelecimento de critérios funcionais, para que, ao examinar os casos concretos, a ANP possa levar em consideração as particularidades do arranjo físico e afastar eventual enquadramento indevido. Ainda assim, a principal desvantagem vislumbrada na definição do tema pela ANP seria o surgimento de eventuais conflitos com legislações estaduais ora em vigor, editadas já sob a vigência da Nova Lei do Gás. Em última análise, caso a constitucionalidade da norma federal venha a ser impugnada judicialmente pelos entes estaduais ou pelos próprios agentes interessados, estaria configurado um conflito federativo, que somente poderia ser dirimido pelo STF. No entanto, ainda que haja esse risco, entende-se que conferir efetividade aos comandos da Lei nº 14134/2021 deve ser visto por esta D. Agência como tema prioritário, que passa, necessariamente, pela edição de norma que regulamente os critérios de classificação dutoviária.

e) Carina Lopes Couto / ARSESP

A nova regulamentação trará transparência para classificação de novos projetos de gasodutos de transporte, desde que sejam elaboradas em consonância com o disposto no §2º, artigo 25, da Constituição Federal e em respeito aos gasodutos de distribuição e de transporte já existentes, garantindo a segurança jurídica.

Como desvantagem, uma regulação taxativa com critérios técnicos calcados em diâmetro, pressão e extensão, em vez de critérios claros quanto à finalidade que observem a competência estadual, podem resultar na possibilidade de a ANP classificar como gasodutos de transporte, futuros gasodutos de distribuição, resultando na oneração de custos, conflito de competências com as atividades de distribuição e judicializações.

f) Vinícius Fuzeira de Sá e Benevides / ABAR

O conceito de gasodutos de transporte deve ter como principal norteador a sua finalidade, balizadas por critérios de origem e destino, e não por suas dimensões.

g) Anabal Santos Jr / ABPIP

No nosso entendimento, a desvantagem seria considerar apenas as questões objetivas, indicadas nos incisos 7º, para a classificação de dutos de transporte, sem observar os fatores gerais, mas igualmente relevantes, que devem ser considerados na análise do regulador.

Por outro lado, a ABPIP entende que a vantagem da definição de critérios pela ANP é criar normas que afastem, de uma vez por todas, questionamentos futuros, inclusive jurídicos, e que sirvam de parâmetro para ajustes nas normas estaduais sobre gás natural, no que diz respeito à atividade de sua competência, o que, certamente, contribuirá para a segurança de todos os elos da cadeia de gás.

h) Diretoria Executiva de Gás Natural / IBP

Vantagem: A adoção de um critério técnico objetivo ajudará na resolução de divergências, sendo de fácil aplicabilidade e de conhecimento prévio de todos os agentes do setor.

Desvantagem: Critérios técnicos objetivos podem provocar ineficiências no dimensionamento de projetos, que podem ser dimensionados de forma não ótima com o objetivo de enquadramento do gasoduto

como distribuição ou como transporte. Caracterizações técnicas também poderão ser incompatíveis em situações específicas seja por questões operativas, de segurança, ambientais ou de interesse local.

Por esse motivo, é necessário preservar a prerrogativa de tratamentos específicos por parte da ANP.

i) **Rogério A. Manso da Costa Reis / ATGÁS**

Uma boa classificação de gasodutos traz segurança jurídica e atrai investimentos para o setor e, por consequência, promove o desenvolvimento do mercado de gás nacional.

Nesse contexto, vemos como algo positivo a normatização de critérios objetivos para classificação de gasodutos de transporte de acordo com as suas características técnicas, podendo contribuir para a harmonização do setor.

Em síntese a regulação dos critérios técnicos definidores da classificação de gasoduto de transporte é positiva porque:

- Impede projetos de by-pass do sistema de transporte, que subvertem a lógica da estruturação do mercado de gás, reduzindo a segurança de suprimento e a liquidez do mercado, ao mesmo tempo em que oneram indevidamente as tarifas de transporte em todo o país;
- Evita duplicações ineficientes de infraestruturas, que reduzem a eficiência global das redes;
- Impede que agentes que utilizem a integração vertical para fechamento de mercado e exercício de posição dominante, restringindo ou discriminando o acesso a terceiros comercializadores (market foreclosure);
- Confere clareza a respeito das características técnicas que delimitam as atividades de distribuição e de transporte;
- Acelera a conexão de fontes de suprimento;
- Garante a segurança do abastecimento;
- Facilita que o cumprimento de tal regulação seja exigível administrativa e judicialmente;
- Mitiga riscos de disputas administrativas e/ou judiciais;
- Confere celeridade nos processos de classificação e clareza a respeito das características técnicas que delimitam as atividades de distribuição e de transporte;
- Viabiliza a abertura do mercado de forma eficiente e segura;
- Fomenta maior cooperação entre as esferas federal e estadual.

3.5. Dentre os critérios técnicos citados na nova Lei do Gás (diâmetro, pressão e extensão), qual seria a ordem hierárquica de importância para a caracterização de um gasoduto de transporte? Além disso, quais limites dos critérios de diâmetro, pressão e extensão a ANP deveria adotar para caracterizar um gasoduto como de transporte?

a) **Zevi Kann / Zenergas Consultoria**

Na linha do exposto no item anterior, entendemos que não deve haver uma ordem hierárquica entre tais elementos, mas que os critérios de pressão e diâmetro nos pareceram absolutamente contraditórios. Restando somente uma hipotética classificação por extensão em dimensões compatíveis com cada um dos estados da federação e como critério complementar ao pleno atendimento de toda legislação estadual e os demais critérios de classificação dos gasodutos.

b) Marcelo Mendonça / ABEGÁS

Tais fatores, quando analisados individualmente, não são suficientes para diferenciar gasodutos de transporte e de distribuição.

O que precisa ser identificado e analisado de forma harmoniosa entre União e Estado é sempre a finalidade do gasoduto.

c) Bruno Armbrust e Sergio Soares / ARM Consultoria

Tais fatores, quando analisados individualmente, não são suficientes para diferenciar gasodutos de transporte e de distribuição.

O que precisa ser identificado e analisado de forma harmoniosa entre União e Estado é sempre a finalidade do gasoduto.

d) Adrianno Lorenzon / ABRACE

Importante frisar que o inciso VI do art. 7º da Nova Lei do Gás dispõe literalmente pela adicionalidade dos critérios de diâmetro, pressão e extensão para fins de sua incidência como critério de classificação de dutos de transporte alternativamente ao referencial de origem-destino previsto nos demais incisos. Isso significa que a Lei dispõe pela cumulação dos parâmetros de dimensionamento da infraestrutura no momento de sua classificação com base no inciso VI em questão. Desse modo, não haveria que se cogitar de uma hierarquização a priori entre os critérios técnicos de diâmetro, pressão e extensão.

Todavia, quando o Decreto nº 10.712/2021 dispõe sobre a possibilidade de se diferenciar os limites de diâmetro, pressão e extensão dos gasodutos à luz de sua finalidade, entende-se que o Decreto outorgou à ANP o mandato de considerar sistematicamente o projeto dutoviário para realizar sua classificação. A norma, portanto, facilita à ANP a possibilidade de relativizar um ou mais dos critérios técnicos em comento para, ainda que um deles não seja observado, possa a infraestrutura ser classificada como um gasoduto sujeito à regulação federal – seja como gasoduto de transporte, seja como gasoduto inominado sujeito à competência da ANP.

Nesse caso, haveria a possibilidade de se cogitar de alguma hierarquia entre os conceitos, designando como sendo de uma primeira ordem de relevância os critérios técnicos de pressão e diâmetro, porquanto diretamente relacionados à capacidade volumétrica de movimentação nos gasodutos. Como pontuado na resposta ao item 5 acima, sugere-se que a ANP considere a experiência nacional e internacional para balizar tais critérios técnicos de dimensionamento, dispondo em seus regramentos e procedimentos regulatórios limites refletidos e fundamentados de diâmetro e pressão para enquadramento da infraestrutura como sujeita à regulação federal da ANP.

Adicionalmente, entende-se que o critério técnico de extensão deve ser adotado subsidiariamente na relativização prevista pelo art. 8º, §1º, do Decreto nº 10.712/2021. Isso porque a conexão de fontes de suprimento ou interligação dutoviária de projetos de relevância nacional e sistêmica não necessariamente dependem de um gasoduto de grande extensão. Nesse caso, contudo, sugere-se que o referencial a ser adotado seja aquele já praticado pela ANP em sua regulamentação, ou seja, 15km, nos termos da RANP nº 37/2013 e RANP nº 716/2018.

e) Carina Lopes Couto / ARSESP

O conceito de gasodutos de transporte deve ter como principal norteador a sua finalidade, balizadas por critérios de origem e destino, e não por suas dimensões.

f) Vinícius Fuzeira de Sá e Benevides / ABAR

A nova regulamentação trará transparência para classificação de novos projetos de gasodutos, desde que sejam elaboradas em consonância com o disposto no §2º, artigo 25, da Constituição Federal, garantindo a segurança jurídica.

Como desvantagem, uma regulação taxativa com critérios calcados em diâmetro, pressão e extensão, em vez de critérios relacionados à finalidade e que observem a competência estadual, podem resultar em conflitos de competências e judicializações.

g) Anabal Santos Jr / ABPIP

Entendemos que os parâmetros de diâmetro e extensão poderiam, em tese, não caracterizar um gasoduto de transporte ou criar dificuldades considerando as diferenças existentes no País. Neste sentido, o critério de pressão poderia ser mais objetivo, uma vez que a maioria dos gasodutos de transporte existentes no País operam com pressão máxima acima de 50 kgf/cm². Entretanto, independentemente de tal parâmetro, corroboramos a necessidade de observância conjunta à eficiência global das redes e do Plano coordenado para garantir aderência e adequação conceitual.

h) Diretoria Executiva de Gás Natural / IBP

A adoção da extensão do gasoduto como critério técnico principal para a caracterização de um gasoduto de transporte pode ser prejudicada pelas características geográficas do Brasil, onde há Estados de diferentes dimensões.

A experiência internacional, conforme dados apresentados pelo Fórum do Gás no workshop promovido pela ANP em 26/04/2023, indica a utilização da pressão como principal critério técnico para caracterização de um gasoduto de transporte.

Em resumo, gasodutos que operam em alta pressão são classificados como dutos de transporte e gasodutos que operam em média ou baixa pressão são classificados como dutos de distribuição. Os valores que definem alta, média e baixa pressão são diferentes em cada país.

Com base na experiência internacional citada acima e nas características do sistema de transporte brasileiro, em que quase todos os gasodutos de transporte operam com pressão superior a 50 kgf/cm², propõe-se a utilização da Pressão Máxima Operacional Admissível (PMOA) do gasoduto como critério técnico para caracterização de um gasoduto de transporte, sendo o limite o valor de 50 kgf/cm². Ou seja, gasodutos com PMOA superior a 50 kgf/cm² deveriam ser classificados como gasoduto de transporte.

Essa é uma referência para utilizarmos como ponto de partida, no entanto não significa que um gasoduto de transporte não pode operar com pressões diferentes da mencionada acima ou mesmo que os dutos de distribuição não possam operar com uma pressão variadas, com o objetivo de atender algum cliente específico. Reforçamos a importância e necessidade de preservação do conceito de finalidade do ativo.

i) Rogério A. Manso da Costa Reis / ATGÁS

Em um primeiro momento, sugerimos que seja feito um trabalho com a análise do critério de pressão, deixando diâmetro e extensão para um momento sequencial. Nesse sentido, sugerimos que a ANP estabeleça que gasodutos com pressão de projeto (PMOA) igual ou superior a 20 kgf/cm² sejam classificados como gasodutos de transporte; para os gasodutos com pressão de projeto (PMOA) abaixo de 20kgf/cm² a classificação como gasoduto de transporte levará em consideração critérios como os do interesse geral, da conexão às fontes de suprimento, da finalidade do gasoduto e de seu papel para a eficiência global das redes.

3.6. Para os gasodutos que tenham por finalidade conectar instalações de fonte supridora de gás biometano, quais seriam os limites dos critérios de diâmetro, pressão e extensão, para serem caracterizados como gasoduto de transporte?

a) Zevi Kann / Zenergas Consultoria

Para os gasodutos que tenham por finalidade conectar instalações de fonte supridora de biogás ou biometano, os limites dos critérios técnicos, para sua caracterização, devem respeitar, também, a atribuição conferida aos Estados para a prestação de serviços locais de gás canalizado, nos termos do art. 25, §2º, da CRFB. Assim, os aspectos técnicos atinentes à conexão de instalações de fonte supridora de gás biometano, à jusante da cadeia, devem guardar deferência ao âmbito normativo de competência do titular do serviço. Entende-se como balizadores da competência regulatória da ANP: (i) o não esvaziamento da competência estadual; (ii) o respeito aos projetos de interesse local, observando-se a dimensão geográfica e a zona de influência do gasoduto.

Não por outra razão o art. 7º, §2º, da Nova Lei do Gás reconhece o âmbito de atribuição estadual ao prescrever que “gasoduto e instalações enquadrados exclusivamente no inciso II do caput deste artigo destinados à interconexão entre gasodutos de distribuição poderão ter regras e disciplina específicas, nos termos da regulação da ANP, ressalvadas as respectivas regulações estaduais”. Em igual medida, o art. 9º, do Decreto nº 10.712/2021 estabelece que “a conexão direta entre instalação de transporte e usuário final de gás natural poderá ser realizada quando permitida pela norma estadual aplicável”.

b) Marcelo Mendonça / ABEGÁS

É importante mencionar que a distribuição de biometano possui especificidades que devem ser analisadas minuciosamente pela União e os Estados, com objetivo único de não impedir o crescimento desse mercado que está em fase inicial de regulação técnica e operacional.

Dessa forma, os critérios a serem analisados para o biometano devem ser os mesmos a serem aplicados ao gás natural, sempre buscando definições/legislações harmoniosas entre a União e os Estados, com o objetivo de evitar conflito de competência e desequilíbrio econômico dos contratos de concessão.

c) Bruno Armbrust e Sergio Soares / ARM Consultoria

É importante mencionar que a distribuição de biometano possui especificidades que devem ser analisadas minuciosamente pela União e os Estados, com objetivo único de não impedir o crescimento desse mercado que está em fase inicial de regulação técnica e operacional.

Dessa forma, os critérios a serem analisado para o biometano devem ser os mesmos a serem aplicados ao gás natural, sempre buscando definições/legislações harmoniosas entre a União e os Estados, com o objetivo de evitar conflito de competência e desequilíbrio econômico dos contratos de concessão.

d) Adrianno Lorenzon / ABRACE

O monopólio da União em relação à atividade econômica de transporte por meio de conduto previsto no art. 177, IV da CRFB/88 deve se limitar aos produtos enquadrados como gás natural. Considerando a literalidade do texto constitucional, que faz menção expressa a “gás natural”, e a interpretação restritiva característica dos monopólios, que consistem em exceção à livre iniciativa, a intervenção estatal no domínio econômico em caráter monopolístico não deve ser extensível a outros gases.

Assim, o tratamento regulatório equivalente aos gases intercambiáveis com o gás natural, previsto pelo art. 3º, §2º da Lei nº 14.134/2021 e reforçado pelo art. 4º do Decreto nº 10.712/2021, deve ser interpretado à luz da Constituição. O objetivo de tais dispositivos infraconstitucionais é assegurar a possibilidade de injeção de outros produtos nas infraestruturas autorizadas para movimentação de gás natural, em favor dos particulares, desde que tecnicamente compatíveis. De outro lado, não deve ser hábil a implicar a extensão indevida do monopólio federal sobre instalações dutoviárias que movimentem exclusivamente outros produtos (como é o caso daquelas que conectam fonte supridora de gás biometano), sob pena de configurar interpretação violadora da livre iniciativa, fundamento da Federação e da ordem econômica (cf. art. 1º, IV e 170, caput, da CRFB/88).

Pelos mesmos fundamentos, a reserva constitucional prevista pelo art. 25, §2º da CRFB/88 em relação aos “serviços locais de gás canalizado” também deve se restringir aos produtos enquadrados como gás natural. Embora o dispositivo mencione apenas “gás”, a sua interpretação histórica e sistemática demonstra que ambas as competências (federal e estadual) incidem sobre diferentes elos de uma mesma cadeia e permite concluir que o gás a ser movimentado pelos Estados se refere ao gás natural bem da União (cf. art. 20, IX), objeto dos monopólios federais elencados no art. 177. Assim, a extensão das competências estaduais para demais produtos gasosos é indevida e inconstitucional.

Dado o exposto, aos gasodutos que movimentem apenas biometano, portanto, não seriam aplicáveis as classificações como gasoduto de distribuição nos termos das normas estaduais ou gasoduto de transporte nos termos da Nova Lei do Gás, tampouco os critérios de diâmetro, pressão e extensão. Em qualquer hipótese, contudo, deveria ser franqueado o acesso aos carregadores que desejem injetar biometano nas redes, presumida a viabilidade técnica de fungibilidade e realizadas as compensações volumétricas para fazer frente às diferenças eventuais de poder calorífico entre o gás natural e o biometano. A diferença seriam os interlocutores e as regras tarifárias aplicáveis, a depender da classificação da infraestrutura dutoviária acessada (se transporte ou distribuição).

Adicionalmente, caso qualquer agente pretenda construir, operar e manter gasodutos e/ou outras instalações para movimentação de biometano, entende-se que a competência será da ANP, seja com fundamento (i) na sua competência para regular e autorizar as atividades da indústria de biocombustíveis (nos termos do art. 2º, III do Decreto nº 10.712/2021, o biometano é definido como biocombustível gasoso); ou (ii) na competência outorgada à ANP pelo art. 3º, §1º da Lei nº 14.134/2021 para classificação dos dutos não enquadrados nas definições legais, aplicado por força do tratamento equivalente ao gás natural.

e) Carina Lopes Couto / ARSESP

Uma das principais características do potencial brasileiro de biometano está na regionalização e interiorização de gás local canalizado, por conta da localização pulverizadas das usinas do setor sucroalcooleiro, planteis de suínos, bovinos, aves e aterros sanitários.

Some-se a isso as características limitadas de produção dessas instalações, comparadas às fontes onshore e offshore de gás natural, assim os gasodutos que conectam plantas de biometano devem ser essencialmente estaduais, ou seja, são gasodutos de distribuição que podem viabilizar economicamente a interiorização do gás canalizado dentro dos estados. Uma classificação equivocada desses gasodutos pode trazer ineficiência e inviabilidade ao incrementar mais custos e necessidades de adequação de equipamentos ao classificar como gasodutos de transporte,

f) Vinícius Fuzeira de Sá e Benevides / ABAR

Uma das principais características do potencial brasileiro de biometano está na regionalização e na interiorização de gás local canalizado, por conta da localização das usinas e aterros.

Em função das características limitadas de produção dessas instalações, proporcionalmente inferiores às fontes onshore e offshore de gás natural, os gasodutos que conectam plantas de biometano devem ser essencialmente estaduais, ou seja, são gasodutos de distribuição que podem interiorizar o gás canalizado, sob o risco de ineficiência e inviabilidade ao incrementar mais custos e necessidades de adequação de equipamentos ao classificar como gasodutos de transporte.

g) Anabal Santos Jr / ABPIP

Considerando que o gás do biometano deverá ter tratamento equiparado ao do gás natural, a ABPIP corrobora o entendimento acima também para o seu caso, de modo a assegurar racionalidade e adequação.

h) Diretoria Executiva de Gás Natural / IBP

De acordo com o Novo Marco Legal para o Gás Natural, o biometano terá tratamento regulatório equivalente ao gás natural (desde que atendidas as especificações estabelecidas pela ANP) entendemos que tais gasodutos devem seguir o mesmo regramento estabelecido para os gasodutos de gás natural, inclusive no que diz respeito à possibilidade de gasodutos integrantes da planta produtora, cuja finalidade será exclusivamente o escoamento da produção até a malha de transporte ou de distribuição de gás natural (desde que essa opção seja a mais viável e viabilize essa oferta que não pode ser atendida pelo transporte).

Neste último ponto, é importante destacar que é a Agência Reguladora estatal que deve fiscalizar e regular os investimentos e/ou planos de expansão das distribuidoras para que esses tenham viabilidade econômica e financeira. Caso essa expansão não seja viável, o próprio produtor de Biometano deve investir para que seu produto esteja disponível ao mercado evitando assim sobrecustos aos sistemas de distribuição.

i) Rogério A. Manso da Costa Reis / ATGÁS

Os critérios para o transporte de biometano serão idênticos aos do transporte de gás natural, incluindo critérios de finalidade exemplificativamente mencionados no item 7 acima. Adotando-se a premissa de que as unidades de geração de biometano teriam a capacidade de aumentar a pressão para patamares compatíveis com o serviço de transporte, mantendo os critérios apresentados no item 6 acima.