

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**O NOVO MERCADO DE GÁS NATURAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE
REGULATÓRIA SOBRE A DESVERTICALIZAÇÃO DO MERCADO**

NATHALIA FERRAZ

**Rio de Janeiro
2020/2º SEMESTRE**

NATHALIA FERRAZ

**O NOVO MERCADO DE GÁS NATURAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE
REGULATÓRIA SOBRE A DESVERTICALIZAÇÃO DO MERCADO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Carolina Araújo de Azevedo Pizoeiro.**

Rio de Janeiro
2020/2º SEMESTRE

CIP - Catalogação na Publicação

F381n Ferraz, Nathalia
O Novo Mercado de Gás Natural no Brasil: uma análise regulatória sobre a desverticalização do mercado / Nathalia Ferraz. -- Rio de Janeiro, 2021. 68 f.

Orientadora: Carolina Araújo de Azevedo Pizoeiro.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Novo Mercado de Gás. 2. Marco Regulatório. 3. Desverticalização. 4. Transição energética. 5. Gás Natural. I. Azevedo Pizoeiro, Carolina Araújo de, orient. II. Título.

NATHALIA FERRAZ

**O NOVO MERCADO DE GÁS NATURAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE
REGULATÓRIA SOBRE A DESVERTICALIZAÇÃO DO MERCADO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Carolina Araújo de Azevedo Pizoeiro.**

Data de Aprovação: 07/06/2021.

Banca Examinadora:

Carolina Araújo de Azevedo Pizoeiro

Orientador

Alexandre Arlota

Membro da Banca

Alberto Lopes

Membro da Banca

Rio de Janeiro
2020/2º SEMESTRE

RESUMO

O setor energético mundial atualmente é desafiado a passar por uma transição energética para uso de fontes renováveis de energia, com baixas emissões de gases de efeito estufa. O gás natural é uma fonte energética de baixa emissão de poluentes e considerado como crucial durante o momento de transição. E no Brasil, o mercado verticalizado de gás natural não foi desenvolvido e se concentra em um único agente dominante. Assim, esta presente pesquisa tem como objeto a análise sobre o arcabouço regulatório da indústria de gás natural no Brasil, os obstáculos que estagnaram o desenvolvimento do mercado e o novo mercado de gás natural desverticalizado em construção no país.

Palavras-Chaves: gás natural; transição energética; marco regulatório; desverticalização; novo mercado de gás.

ABSTRACT

The global energy sector is currently being challenged to go through an energy transition towards the use of renewable energy sources, with low greenhouse gas emissions. Natural gas is a low-pollutant energy source and is considered crucial during the transition. In Brazil, the vertical industry of natural gas has not been developed and is concentrated around one single dominant player. Thereby, the object of this research is to analyze the regulatory framework of the natural gas industry in Brazil, the obstacles that have prevented the development of this market and the new non-vertical natural gas market structure in construction in this country.

Keywords: natural gas; energy transition; regulatory framework; deverticalization; new natural gas market.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
EC	Emenda Constitucional
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
GASBOL	Gasoduto Bolívia-Brasil
GASPETRO	Petrobras Gás S.A.
GNC	Gás Natural Comprimido
GNL	Gás Natural Liquefeito
MME	Ministério de Minas e Energia
NTS	Nova Transportadora do Sudeste
ONU	Organização das Nações Unidas
TAG	Transportadora Associada de Gás
TBG	Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil
TCC	Termo de Compromisso de Cessação de Prática
UPGN	Unidade de Processamento de Gás Natural
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. CAPÍTULO I - ASPECTOS GERAIS E REGULATÓRIOS DA INDÚSTRIA DE GÁS NATURAL.....	11
I.1. Introdução aos conceitos de gás natural e da indústria de gás natural.....	11
I.2. Análise de um panorama histórico e da evolução regulatória do setor de gás natural..	13
I.3. As particularidades da indústria de gás natural.....	19
I.4. Análise dos obstáculos que frustraram o desenvolvimento do mercado de gás natural no Brasil.....	22
I.5. Apresentação do Programa Novo Mercado de Gás.....	27
3. CAPÍTULO II - O CENÁRIO ENERGÉTICO INTERNACIONAL.....	31
II.1. Uma análise do papel do gás natural no cenário energético mundial.....	31
II.2. O caso de Vaca Muerta na Argentina.....	35
II.3. O caso do gás da Bolívia.....	38
4. CAPÍTULO III - O NOVO MERCADO DE GÁS NATURAL EM IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL.....	42
III.1. As competências do CPNE e da ANP.....	43
III.2. Os instrumentos infralegais e regulatórios.....	45
III.2.1. O Decreto nº 9.616/2018.....	45
III.2.2. A Resolução nº 16/2019.....	47
III.2.3. O Termo de Compromisso de Cessação.....	50
III.2.4. O novo marco regulatório.....	53
III.3. Conjuntura atual e perspectivas para o futuro.....	58
5. CONCLUSÃO.....	61
6. REFERÊNCIAS.....	65

INTRODUÇÃO

Em 2019, foi lançado, pelo Governo Federal, um programa chamado “Programa Novo Mercado de Gás”, com a proposta de estabelecer um novo mercado de gás natural no Brasil, aberto, dinâmico e competitivo. Para isso, o programa estabelece as premissas e os resultados esperados para o novo mercado e propõe uma série de diretrizes para alcançar essas propostas. A transição será realizada por meio da promulgação de um novo marco regulatório e de regulamentação infralegal.

Ao mesmo tempo, em um cenário global, o mundo está em um movimento de transição energética, para passar a utilizar um modelo de fontes renováveis de energia, com baixas emissões de gases poluentes na atmosfera. O gás natural é uma fonte energética menos poluidora do que, em comparação, o petróleo e o carvão mineral, e por esse motivo é considerada uma fonte de energia mais limpa. E, assim, o gás natural tem potencial para ser uma das fontes de energia utilizadas durante o período de transição.

No Brasil, a indústria de gás natural, considerando aqui a produção, o escoamento, o tratamento, o transporte e a distribuição de gás natural canalizado, se concentra principalmente na faixa litorânea e existem poucos agentes atuando nos diferentes segmentos da cadeia, sendo um mercado verticalizado. Comparativamente a outros países, que possuem extensas malhas dutoviárias, que movimentam gás canalizado a diferentes localidades, o Brasil tem um mercado de gás natural pouco desenvolvido. Entende-se, neste momento, pouco desenvolvido por não atender todo o mercado consumidor em potencial existente no país e não ter maior liquidez em negociações entre diferentes agentes.

E, ainda, o Brasil é um país grande produtor de petróleo e gás natural, tendo inclusive uma projeção de aumento na produção de petróleo e gás natural associado ao petróleo, a partir da exploração dos reservatórios do Pré-Sal para os próximos anos.

Ou seja, o Brasil é um país produtor de gás natural e que possui diferentes setores que podem utilizar o gás natural como fonte energética, mas que, pelas condições atuais do mercado, está

sendo pouco explorado. E a forma como esse recurso é explorado e utilizado no país, a partir de diretrizes estabelecidas por políticas energéticas nacionais, é um posicionamento estratégico do país frente às questões ambientais globais, à atração de investimentos privados e à própria exploração de seus recursos naturais.

Tendo isso em vista, foi escolhido como objeto de pesquisa para este trabalho o novo mercado de gás natural no Brasil. Considerou-se nessa escolha, a atualidade do tema, que está sendo objeto de estudos e análises e ainda está em construção. O novo mercado de gás publicado ainda está em processo de entendimento pelos agentes interessados, indústria e academia, de que maneira que ainda não há muita produção acadêmica. Esta pesquisa pretende contribuir para trazer um panorama sobre o mercado, possuindo relevância acadêmica.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é estudar a indústria de gás natural, a regulamentação dessa indústria, quais foram os problemas que impediram o desenvolvimento do mercado no país, os embasamentos legais para promover a abertura e a desverticalização do mercado, as propostas do novo mercado de gás e as novas regulamentações para o novo mercado¹.

Para atingir os objetivos elencados acima, a linha de pesquisa foi separada em três capítulos: Capítulo I – Aspectos gerais e regulatórios da indústria de gás natural; Capítulo II – O cenário energético internacional; e Capítulo III – O novo mercado de gás natural em implementação no Brasil.

O primeiro capítulo inicia uma apresentação e conceituação da indústria de gás natural, seguindo para uma recuperação da linha histórica da regulação da indústria e dos problemas que estagnaram a expansão da malha de gasodutos e que foram a causa para levar às propostas do novo mercado. Considera-se relevante para que o trabalho cumpra o seu papel proposto, entender, em um primeiro momento, o que é a indústria de gás natural e como estava estruturada a regulação desse mercado, podendo identificar os problemas desse modelo de mercado.

¹ Nesta pesquisa, optou-se por não incluir no objeto de estudo a formação do preço do gás natural. Para mais informações sobre o preço de gás natural, ver: “Novo Mercado e impactos nos preços de gás natural”, de Ieda Gomes. Caderno de Opinião. O novo mercado de gás natural: opiniões de especialistas, perspectivas e desafios para o Brasil. FGV. 2019.

Em seguida, é feita uma análise do cenário energético internacional. O que se busca nesse capítulo é estudar a transição energética e qual é considerado o papel do gás natural neste cenário, para contextualizar essa fonte de energia no globo. Nesse contexto, para ter um comparativo sobre a exploração do recurso entre o Brasil e outros países, deu-se preferência por analisar os mercados de gás natural da Bolívia e da Argentina, países fronteiriços aos Brasil e que exportam ou pretendem exportar gás natural.

E, por fim, a pesquisa se encerra com a análise sobre o novo mercado de gás lançado no país. Para concluir os objetivos deste trabalho, neste último ponto o objetivo é entender os objetivos e diretrizes do novo mercado de gás, identificar as autoridades competentes a estabelecer o novo mercado, analisar o novo marco regulatório e outros instrumentos infralegais já promulgados e identificar o atual andamento da implementação do novo mercado e quais são as projeções para os próximos anos.

No que se refere à metodologia, o trabalho utilizou a pesquisa sobre a legislação vigente, publicações, artigos e notas técnicas publicados por agentes e autoridades da indústria. O trabalho buscou analisar diferentes fontes para construir o entendimento sobre a indústria e o novo mercado de gás.

O resultado dessa pesquisa é o entendimento, a partir do estudo da literatura disponível, sobre a indústria de gás natural, o mercado existente no Brasil e o arcabouço regulatório.

CAPÍTULO I – ASPECTOS GERAIS E REGULATÓRIOS DA INDÚSTRIA DE GÁS NATURAL

I.1 Introdução aos conceitos de gás natural e da indústria de gás natural

Essa pesquisa é iniciada com a apresentação inicial de alguns conceitos relevantes para se fazer entender o mercado de gás natural. Importa saber o que significa “gás natural”, como e onde é produzido e como é esse mercado.

O gás natural é uma substância composta por hidrocarbonetos que, em condições atmosféricas normais, se encontra em estado gasoso e é extraída de reservatórios petrolíferos ou gaseíferos². Conforme elucidada a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)³, o gás natural é classificado em duas categorias: associado e não associado⁴. O gás natural associado tem sua produção associada à produção de petróleo, pois é encontrado no reservatório geológico dissolvido no óleo ou na forma de uma capa em estado gasoso. Neste caso, o gás é comumente utilizado para manter a pressão no reservatório, sendo privilegiada inicialmente a produção de petróleo. Já o gás natural não associado está livre de óleo e água no reservatório, sendo possível a produção basicamente de gás natural.

No Brasil, a produção predominante de gás natural é de origem associada ao petróleo e o gás natural produzido é utilizado como fonte de energia em diferentes mercados de consumo, para fins energéticos, por exemplo para geração de energia termelétrica, e para fins não energéticos, como matéria-prima nas indústrias petroquímica e de fertilizantes, uso veicular, comércio e doméstico, por exemplo⁵.

² Definição estabelecida no Art. 6º, II, da Lei nº 9.478/1997.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 7 ago. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm> Acesso em 30/03/2021

³ A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP é o órgão regulador das atividades das indústrias de petróleo, gás natural e biocombustíveis. Foi instituída pela Lei nº 9.478/1997 como entidade integrante da Administração Federal Indireta, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

⁴ BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica “Desverticalização na indústria do gás natural”**. 2018. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-04-2018-sim.pdf>> Acesso em 02/04/2021

⁵ BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Ministério de Minas e Energia et. al. **“Estudo sobre o aproveitamento do gás natural do pré-sal”**. 2020. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/sites->

Ainda sobre a produção comercial de hidrocarbonetos no Brasil, a produção de petróleo teve início no campo de Candeias, Bacia do Recôncavo, em 1941, sendo que a produção de gás natural teve início apenas nos anos de 1950, com a produção consumida pelo setor industrial. Entre o início, com cerca de 170 mil m³/dia de gás natural, levou 50 anos para alcançar o patamar atual de produção, de cerca de 140 milhões de m³/dia. Hoje, aproximadamente 80% da produção de gás natural é associado ao petróleo, de origem *offshore*⁶, tendo atingido em 2019 cerca de 112 milhões de m³/dia de gás natural (ANP, 2020)⁷.

Para os próximos anos, as estimativas são de que as produções de petróleo e gás natural serão principalmente influenciadas pela produção dos campos do polígono do Pré-Sal⁸. Por ser uma rica reserva de gás associado, com alta produtividade e uma razão gás/óleo mais elevada do que a normalmente encontrada em outros reservatórios geológicos brasileiros, o gás do Pré-Sal é tido como a principal fonte de suprimento do mercado de gás para o futuro (ANP, 2020).

Relativamente à indústria de gás natural, de acordo com a ANP (2018), essa é uma indústria de rede. O conceito de indústrias de rede é classificado como um conjunto de diferentes segmentos, com atividades distintas e interdependentes, que são necessários para a operação eficiente da indústria, de maneira que o serviço é exercido com qualidade e sem interrupção se houver a coordenação desses segmentos⁹. Esse conceito será retomado e os seus efeitos no mercado de gás natural serão discutidos no item I.3 deste Capítulo I. A seguir será analisada a evolução da regulação desse mercado.

pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-472/Oficial%20-%20Estudo%20aproveitamento%20do%20GN%20do%20Pre%CC%81-Sal_vf.pdf> Acesso em 02/04/2021.

⁶ *Offshore*: produção de petróleo e gás natural em mar.

⁷ BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Ministério de Minas e Energia et. al. **Estudo sobre o aproveitamento do gás natural do pré-sal**. 2020. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-472/Oficial%20-%20Estudo%20aproveitamento%20do%20GN%20do%20Pre%CC%81-Sal_vf.pdf> Acesso em 02/04/2021.

⁸ O polígono do Pré-Sal é uma área de reserva petrolífera formada abaixo de uma rocha de camada salina no subsolo marinho, composta por grandes acumulações de óleo leve, de boa qualidade e com alto valor comercial. As descobertas de óleo no Pré-Sal são consideradas como uma das mais importantes na última década do mundo todo, colocando o Brasil em uma posição estratégica no âmbito da demanda energética mundial.

⁹ BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica - Desverticalização na indústria do gás natural**. 2018. p. 4. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-04-2018-sim.pdf>> Acesso em 02/04/2021

I.2 Análise de um panorama histórico e da evolução regulatória do setor de gás natural

Feita a apresentação sobre o que é o gás natural e sobre o mercado de gás natural, constrói-se agora a evolução regulatória desse mercado.

Baseado nos princípios básicos constitucionais da ordem econômica¹⁰, o papel do Estado na ordem jurídico-econômica foi delineado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 por meio da autorização para intervir no domínio econômico como um agente normativo e regulador, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

À título ilustrativo, em seu Art.173, a CR/88 determina que “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”¹¹. Bem como prevê ainda que será estabelecido e regulamentado por lei o estatuto jurídico, e suas disposições, da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

As funções exercidas pelo Estado são estabelecidas pelo Art. 174. Senão vejamos:

¹⁰ Conforme o Art. 170 da Constituição Federal: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 30/03/2021

¹¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 30/03/2021

“Art. 174 Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

De acordo com Heloíse Helena Lopes Maia da Costa (2003), a intervenção do Estado nas indústrias de infraestrutura, e em especial nas indústrias de rede, se justifica pela necessidade de que o Estado atue onde há falhas no mercado, nas quais as atividades não conduzem por si só à eficiência econômica. A autora cita dois exemplos de intervenção utilizados para solucionar essas falhas e promover um controle público para garantir uma alocação mais eficiente de recursos empregados nesses setores: o exemplo norte-americano e o exemplo europeu.

Na experiência norte-americana, optou-se pela concessão dos serviços a empresas privadas, com um suporte regulatório para evitar condutas abusivas que causassem prejuízo aos consumidores. E na experiência europeia, foram constituídos monopólios estatais verticalmente integrados, assumindo o planejamento, a operação, a coordenação e a gestão da infraestrutura econômica desses países, com o objetivo de garantir o atendimento dos serviços de infraestrutura a todos os consumidores sem discriminação¹².

No Brasil, conforme apresenta John Forman (2019)¹³, ex-diretor da ANP, a Lei nº 2.004¹⁴, de 3 de outubro de 1953, autorizou a constituição pela União da empresa de pesquisa, lavra, refinação, comércio e transporte de petróleo e seus derivados Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), estabelecendo o monopólio da empresa para atuação nas atividades de petróleo e gás natural. Esse dispositivo foi incorporado pela CR/1988 em seu Art. 177, que estabelece o que constitui monopólio da União, incluindo “a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos”.

¹² MAIA DA COSTA, Heloíse Helena Lopes. **A regulação da indústria do gás natural no Brasil: fatos e desafios**. Tese – Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE. 2003. Disponível em: <<http://www.ppe.ufrj.br/index.php/en/publicacoes/dissertacoes/2003/1147-a-regulacao-da-industria-do-gas-natural-no-brasil-fatos-e-desafios>> Acesso em 02/04/2021.

¹³ FORMAN, John. **O novo mercado de gás**. Caderno de Opinião. O novo mercado de gás natural: opiniões de especialistas, perspectivas e desafios para o Brasil. FGV. 2019.

¹⁴ A Lei nº 2.004/1953 foi revogada pela atual Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, chamada de Lei do Petróleo, que “dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.”

John Forman explica ainda que a Emenda Constitucional¹⁵ n° 9, de 9 de novembro de 1995, EC n° 9/1995, trouxe uma flexibilização permitindo à União a contratação empresas estatais ou privadas para a realizarem as atividades classificadas como monopólio da União, porém manteve o monopólio.

Heloise da Costa aborda a trajetória de desenvolvimento da indústria nacional de petróleo e gás natural no país, que acompanhou as tendências do papel do Estado, dividindo em etapas: anterior ao monopólio da Petrobras, o monopólio da Petrobras e após a flexibilização do monopólio.

De acordo com ela, a primeira etapa foi marcada, inicialmente, da década de 60 do século XIX até a década de 30 do século XX, pela livre iniciativa com pouca atuação do Estado e, a partir da década de 30 até a criação da Petrobras em 1953, pela introdução dos princípios do nacionalismo e do desenvolvimentismo, pelos quais o Estado pretendia aumentar o controle sobre a indústria. A segunda etapa, marcada pela publicação da Lei n° 2.004/1953 que criou a Petrobras e o seu papel de exercer o monopólio, é caracterizada pelo fortalecimento da indústria nacional por intermédio das campanhas exploratórias; pelo desenvolvimento tecnológico de alto padrão gerado pela pesquisa do setor petrolífero; pela posição de liderança no cenário internacional em exploração e produção em águas profundas; pelo aumento das reservas e produção, com a consequente diminuição da dependência externa; e pelo papel da Petrobras no desenvolvimento socioeconômico do país.

No âmbito deste último item, John Forman explicitou que em função do monopólio, a Petrobras desenvolveu atividades de pesquisa e lavra de hidrocarbonetos, refino, transporte marítimo, transporte por meio de conduto de petróleo bruto, derivados e gás natural de qualquer origem.

¹⁵ Segundo José Afonso Silva, emenda é “a modificação de certos pontos, cuja estabilidade o legislador constituinte não considerou tão grande como outros mais valiosos, se bem que submetida a obstáculos e formalidades mais difíceis que os exigidos para a alteração das leis ordinárias”.

Essa segunda etapa foi sendo encerrada com pressões políticas pela quebra do monopólio da Petrobras e abertura do setor à iniciativa privada, em um cenário de um Estado mais regulador e menos empreendedor. Dessa maneira, a terceira etapa é caracterizada por alterações legislativas no texto constitucional que flexibilizaram o monopólio. Além da EC nº 9/1995, já mencionada, foi promulgada também a EC nº 6, em 15 de agosto de 1995, que alterou o Art. 176, da CR/1988.

A EC nº 6/1995¹⁶ permitiu que a pesquisa e a lavra de recursos minerais fossem efetuadas mediante autorização ou concessão da União por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras, na forma da lei.

A EC nº 9/1995 foi regulamentada pela Lei nº 9.478/1997, a chamada Lei do Petróleo, que estabeleceu os princípios da política energética nacional e criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), e introduziu a concorrência na exploração e produção de petróleo e gás natural no país através da promoção de rodadas de licitações de campos exploratórios. Heloise da Costa observa que o dispositivo legal criou um órgão para propor medidas e estabelecer diretrizes de políticas energéticas, o CNPE, e outro órgão de características operativas, a ANP.

Na mesma esfera de pesquisa, Cláudia Ajaj discorreu sobre a EC nº 5, de 15 de agosto de 1995, que alterou o Art. 25 da CR/1988. A Carta Magna constituiu o monopólio sobre o serviço local de gás canalizado aos estados¹⁷, tendo sido alterada pela EC nº 5/1995 que possibilitou aos estados repassar, mediante concessão, essas atividades à iniciativa privada¹⁸.

¹⁶ “Art. 176 § 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.”

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 30/03/2021

¹⁷ Pelo Art. 25 § 2º da CR: “cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.”

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 30/03/2021

¹⁸ AJAJ, Cláudia. **Monopólio do petróleo e a emenda constitucional nº 9, de 1995**. Universidade Presbiteriana Mackenzie. 2007. p. 26. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp061644.pdf>> Acesso em 04/04/2021.

Claudia Ajaj conclui que a CR/1988, ainda que constitua o monopólio estatal sobre as atividades econômicas do petróleo, tem a proposta de estabelecer um Estado social, que atue em atividades cujo repasse à iniciativa privada poderia ter um efeito indesejado e imprevisto e regule e fiscalize o exercício das atividades exercidas pelas empresas privadas para que ocorram em acordo com as regras da justiça social. E, ainda, que as emendas constitucionais de 1995 permitiram que a iniciativa privada preste serviços do mercado de gás e participe da indústria de petróleo e gás natural.

Com esses movimentos, ela afirma que o Estado neoliberal se alinha em arranjo com a globalização e às correntes internacionais, reafirmando princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, reduzindo suas tarefas executórias e reforçando funções de regulador e fiscalizador.

Em referência à indústria de gás natural em específico, John Forman ressalta que a Lei do Petróleo abordou brevemente esse setor, devido a pouca relevância do insumo à época de elaboração da lei. A Lei nº 9.478 tratou do gás natural de forma sucinta em conjunto com o petróleo e seus derivados. O marco regulatório do gás natural foi concretizado com a Lei nº 11.909¹⁹, de 4 de março de 2009.

A revogada Lei nº 11.909/2009 dispunha sobre o transporte de gás natural e as atividades de processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização do gás natural, tendo deixado os serviços de gás canalizado à competência de regulações locais, devido ao monopólio estabelecido no Art. 25 da Constituição Federal. A lei definiu conceitos para gasodutos de transferência, gasodutos de transporte e gasoduto de escoamento da produção e a criou a figura do consumidor livre²⁰. A intenção de criar a figura do consumidor livre foi criar um segmento de

¹⁹ Conhecida como Lei do Gás, a Lei nº 11.909/2009 dispunha “sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, bem como sobre as atividades de escoamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural; altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências”, e foi revogada pela Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021.

²⁰ A Lei nº 11.909/2009 definia consumidor livre como aquele que tem a opção de adquirir gás natural de qualquer agente produtor, importador ou comercializador, e não obrigatoriamente da distribuidora, em observância aos termos da legislação estadual aplicável.

grandes consumidores independentes da rede local da distribuidora, e, conseqüentemente, reduzir os custos do gás para esses consumidores²¹.

Para o ex-diretor da ANP, a Lei nº 11.909/2009 foi concebida com uma perspectiva diferente da que prevalecia enquanto a construção e publicação da Lei do Petróleo, sendo uma lei mais estatizante que visava consolidar a posição da Petrobras no mercado. Ele esclarece esse caráter estatizante por meio da análise de alguns artigos, o que vale mencionar.

A Lei nº 11.909/2009 atribuiu ao MME a prerrogativa de propor, por iniciativa própria ou a partir de terceiros, a construção de novos gasodutos e a ampliação de gasodutos existentes, assim como a função de realizar estudos visando a expansão da malha dutoviária no país. Anteriormente à promulgação da referida lei, essas eram atribuições da ANP, ou seja, “o que era uma iniciativa de um agente econômico privado, passou a ser uma rígida atividade burocrática do MME”²².

Além disso, ainda sob a análise de John Forman, a Lei nº 11.909/2009 determinou que a atividade de transporte seria exercida sob os regimes de concessão ou autorização. O regime de autorização ficou restrito aos gasodutos de transporte que envolvessem acordos internacionais e o regime de concessão, aos gasodutos considerados de interesse geral, com as tarifas a serem pagas pelos carregadores aos proprietários dos gasodutos de transporte definidas pela ANP, e não acordadas entre as partes.

O acesso de terceiros interessados às infraestruturas não foi garantido pela Lei nº 11.909/2009, que estabeleceu que os proprietários de gasodutos de escoamento, instalações de tratamento e processamento de gás natural, terminais de liquefação e regaseificação não estavam obrigados a permitir o acesso de terceiros. E a lei ainda conservou os regimes de consumo de gás natural em unidades de produção de fertilizantes e instalações de refinação de petróleo, e os regimes de exploração de gasodutos que, à época da lei, realizavam o suprimento de gás natural nas instalações de refinação de petróleo e unidades de produção de fertilizantes.

²¹ FORMAN, John. **O novo mercado de gás**. Caderno de Opinião. O novo mercado de gás natural: opiniões de especialistas, perspectivas e desafios para o Brasil. FGV. 2019. p. 58.

²² FORMAN, John. **O novo mercado de gás**. Caderno de Opinião. O novo mercado de gás natural: opiniões de especialistas, perspectivas e desafios para o Brasil. FGV. 2019. p. 58.

Para além do carácter estatizante desses pontos e, portanto, da própria lei, John Forman pontua que a Lei nº 11.909/2009 buscava atender demandas específicas da Petrobras.

Com essa análise do marco regulatório do mercado de gás natural, conclui-se a reconstrução histórica da regulação do mercado. A seguir se passará a analisar as características da indústria e as legislações que frustraram o desenvolvimento desse mercado no Brasil.

I.3 As particularidades da indústria de gás natural

Conforme já apresentado acima, a indústria de gás natural é uma indústria de rede. A ANP (2018) explica que indústrias de rede são compostas por segmentos concorrenciais, ou seja, nos quais é possível ter competição, e por segmentos com característica de monopólio, ou seja, nos quais há maior eficiência na alocação de recursos quando há apenas uma empresa prestadora do serviço nesses segmentos. No caso da indústria de gás natural brasileira, essa é formada por agentes independentes com alto grau de interdependência entre si, cujas atividades de transporte e de distribuição são naturalmente monopólicas.

Segundo a ANP, essa condição de ser uma indústria de rede, com segmentos naturalmente de monopólio, estimula a integração vertical dos agentes que atuam na cadeia e entre as diferentes atividades da indústria, o que possui algumas funções estratégicas para as empresas. A questão sobre a verticalização será levantada nos próximos subitens.

Para entender a cadeia da indústria, a Lei nº 14.134/2021, a nova Lei do Gás²³, traz em seu Art. 2º uma definição para “Indústria do Gás Natural” que se depreende a seguir:

“XXVIII – indústria do gás natural: conjunto de atividades econômicas relacionadas com exploração, desenvolvimento, produção, importação, exportação, escoamento, processamento, tratamento, transporte, carregamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação, distribuição e comercialização de gás natural.”

²³ BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021.

Pelo resumo de Carla Maria de O. C. Gonçalves, a indústria é composta pelas etapas de exploração, “que consiste na pesquisa acerca de acumulações com viabilidade técnica e comercial”²⁴; produção do gás natural e o escoamento, através dos gasodutos de escoamento²⁵, do gás natural produzido até as Unidades de Processamento de Gás Natural (“UPGN”) para que seja tratado ou processado, permitindo o transporte, distribuição e utilização do gás natural; transporte, através dos gasodutos de transporte²⁶, das UPGNs até às redes de distribuição; e a distribuição²⁷ do produto final para o mercado consumidor. O gás natural pode ainda ser liquefeito, em uma planta específica de liquefação, e armazenado e transportado em veículos adequados a esse tipo de gás.

Comparativamente ao petróleo, o gás natural é uma fonte de energia que não demanda muita transformação para ser consumido, porém, devido a essa infraestrutura, é necessário à indústria de gás natural a construção das redes de transporte e distribuição, fundamentais para a entrega do produto aos consumidores. Essa cadeia que leva o gás natural das áreas de produção até o consumidor final é mais rígida e apresenta custos maiores do que o mercado de petróleo, que possui maior liquidez, conforme Carla Maria de O. C. Gonçalves. Além disso, o preço do petróleo influencia na formação dos preços de mercado do gás, sendo que o preço do petróleo é fundamental para determinar a viabilidade da construção da infraestrutura do gás, pois, de acordo com a autora, “dados os preços de mercado dos combustíveis substitutos e dos custos econômicos do escoamento, tratamento, transporte e distribuição, se chega à remuneração pela molécula”²⁸.

²⁴ O. C. GONÇALVES, Carla Maria de. **A revisão do marco regulatório para o setor de gás natural e o by pass da rede de distribuição**. Dissertação para obtenção de grau de mestre apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. 2019. p. 24-29. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28876>> Acesso em 06/04/2021.

²⁵ De acordo com a Lei do Gás, gasoduto de escoamento da produção é “conjunto de instalações destinadas à movimentação de gás natural produzido, após o sistema de medição, com a finalidade de alcançar as instalações onde será tratado, processado, liquefeito, acondicionado ou estocado”.

²⁶ O gasoduto de transporte é definido pela Lei do Gás como o duto destinado à movimentação de gás natural ou à conexão de fontes de suprimento, conforme critérios trazidos pela própria lei.

²⁷ A Lei do Gás trata da distribuição de gás canalizado, definindo como “a prestação dos serviços locais de gás canalizado consoante o disposto no § 2º do art. 25 da Constituição Federal”. O referido dispositivo constitucional determina que cabe aos estados a exploração dos serviços locais de gás canalizado, diretamente ou mediante concessão.

²⁸ Conforme Carla Maria de O. C. Gonçalves: “Comparativamente ao mercado de petróleo, o mercado de gás natural tem menos liquidez, em função de maiores custos para levar o gás das áreas de produção até os mercados consumidores, conforme ressaltado por Santos”.

O. C. GONÇALVES, Carla Maria de. **A revisão do marco regulatório para o setor de gás natural e o by pass da rede de distribuição**. Dissertação para obtenção de grau de mestre apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. 2019. p. 25. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28876>> Acesso em 06/04/2021.

De acordo com a literatura, existem três alternativas para o transporte e a distribuição de gás, por meio de dutos, da liquefação e da compressão, cujas viabilidades são determinadas pelo volume transportado e a distância percorrida. O transporte através de dutos, os gasodutos, movimentam grandes volumes de baixa densidade energética, e os custos associados à construção dos gasodutos são compostos majoritariamente pelos custos com tubos, desapropriação da área e montagem do gasoduto, e o custo total não varia com o volume de gás a ser transportado, mas com a distância. Os custos de investimentos de gasodutos de transporte são maiores do que os custos operacionais e de manutenção²⁹. Assim, o transporte de gás natural através de gasodutos demanda altos custos de investimento, possui baixa flexibilidade e exige a coordenação entre os agentes que atuam na cadeia.

O transporte de gás natural liquefeito (GNL)³⁰, ou seja, no estado líquido, é uma alternativa para locais em que a infraestrutura de gasodutos não é técnica ou economicamente viável. E o transporte de gás natural comprimido (GNC) é feito em cilindros que suportam grandes pressões por caminhão, atendendo nichos de mercado³¹.

Conforme a Nota Técnica da ANP (2018), a Petrobras atua em todos os segmentos da cadeia do gás natural, ocupando posição dominante na oferta de gás natural ao mercado consumidor. Embora existam outros produtores de gás no país, eles vendem o gás produzido na boca do poço à Petrobras, que processa o gás adquirido e o gás que produziu em UPGNs de sua titularidade. A Petrobras é detentora de todas as UPGNs no país, dos ativos de regaseificação e possui participação

²⁹ O. C. GONÇALVES, Carla Maria de. **A revisão do marco regulatório para o setor de gás natural e o by pass da rede de distribuição**. Dissertação para obtenção de grau de mestre apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. 2019. p. 26. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28876>> Acesso em 06/04/2021.

³⁰ De acordo com o GNPW Group, o Gás Natural Liquefeito (GNL) é produzido a partir de um processo no qual o gás é filtrado e resfriado a uma temperatura de -163°C, o que reduz o seu volume em até 600 vezes. Disponível em: <<https://www.gnpw.com.br/energia-limpa/o-que-e-o-gas-natural-liquefeito/>> Acesso em 20/04/2021.

³¹ Conforme Carla Maria de O. C. Gonçalves: “O transporte do gás natural comprimido (GNC) é utilizado para servir nichos de mercado, tais como: atendimento a demanda de pico; clientes com instalações adaptadas para o uso do gás natural mas que aguardam a interligação da região por um gasoduto de alta pressão, e, para o aproveitamento de pequenos campos de produção de gás em terra, distantes dos gasodutos de transporte”.

O. C. GONÇALVES, Carla Maria de. **A revisão do marco regulatório para o setor de gás natural e o by pass da rede de distribuição**. Dissertação para obtenção de grau de mestre apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. 2019. p. 27. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28876>> Acesso em 06/04/2021.

nas distribuidoras estaduais. Seguindo a cadeia do gás natural, a Petrobras se torna detentora de todo o gás natural processado e/ou tratado e a única fornecedora do produto para a distribuição.

I.4 Análise dos obstáculos que frustraram o desenvolvimento do mercado de gás natural no Brasil

Como já abordado previamente, a indústria do gás natural, como uma indústria de rede, tem como característica a tendência a ser integralizada verticalmente. Isso se dá pelos motivos que serão expostos a seguir.

De acordo com a ANP, em uma indústria de rede, os diversos segmentos da cadeia são interdependentes, de maneira que a prestação do serviço de qualidade e sem interrupção depende de que esses segmentos estejam coordenados e isso leva à integração vertical dos agentes. A verticalização tem uma função estratégica para as empresas porque possibilita a redução de custos de transação, o que é interessante para as empresas quanto mais complexa a transação, que demanda maior monitoramento para impedir “comportamentos oportunistas e diminuir a assimetria de informações em relação a outra parte contratada”³². No caso da indústria de gás natural, a existência de segmentos com característica de monopólio natural torna a transação mais complexa, porque, conforme se depreende da Nota Técnica da ANP³³:

“empresas na posição de monopólio possuem mais poder de barganha em uma negociação, já que não há alternativas às mesmas, e também são mais propensas a adotar comportamentos oportunistas no caso de uma situação não antecipada contratualmente”.

Além disso, outro interesse na verticalização é o próprio negócio. A empresa que atua a montante na cadeia tem interesse em verticalizar para garantir a venda do produto a jusante, o que na indústria de gás natural significa que o produtor de gás natural tem interesse em se verticalizar

³² De acordo com a ANP, os custos de transação são “aqueles referentes à negociação, redação e cumprimento de um contrato”.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica “Desverticalização na indústria do gás natural”**. 2018. p. 4. < <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-04-2018-sim.pdf>> Acesso em 02/04/2021

³³ BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica “Desverticalização na indústria do gás natural”**. 2018. p. 5. < <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-04-2018-sim.pdf>> Acesso em 02/04/2021

para garantir a monetização da sua produção. Ainda mais se considerar a característica da produção de gás natural no Brasil de ser majoritariamente associada ao petróleo, o que faz com que o gás natural seja visto como um subproduto da produção de petróleo. Ou seja, é fundamental ter mercado para ser suprido com a produção desse subproduto.

Enquanto isso, para os distribuidores também é interessante a verticalização para garantir o suprimento do produto para o mercado, para o seu consumidor final. Assim, integrando a cadeia, a empresa que atua a montante e a jusante na cadeia, ou seja, na produção e na distribuição, consequentemente tem interesse em atuar no transporte, segmento que conecta os outros dois.

Contudo, ainda que a integração verticalizada dos segmentos da cadeia resulte dos benefícios identificados acima, ela pode ter como consequências a adoção de práticas discriminatórias e anticompetitivas, com o exercício de poder de mercado e mecanismos de subsídios cruzados entre os diferentes segmentos da cadeia, por meio dos quais uma empresa verticalizada consegue subsidiar uma atividade de um segmento competitivo com os recursos adquiridos com uma atividade de um segmento de monopólio. Isso configura uma estratégia de competição desleal para impedir a entrada de novos agentes no segmento competitivo.

Para evitar essas medidas é necessária uma separação mínima entre os segmentos da cadeia. Analisando o segmento de transporte, um segmento de monopólio natural, a Lei do Petróleo, em seu Art. 65, determinou que a Petrobras constituísse uma subsidiária para construir e operar os dutos de transporte de petróleo, seus derivados, e gás natural, mas a separação não foi completa, pois não houve um limite para a participação de grupos econômicos nas diferentes atividades da cadeia. E a Lei nº 11.909/2009 permitiu que a atividade de transporte de gás natural fosse exercida por empresas brasileiras, ou seja, estendeu a novos agentes o exercício da atividade, retirando o monopólio da Petrobras.

De acordo com a ANP (2018)³⁴, para atuar na atividade de transporte, a Petrobras criou subsidiárias que desempenham papéis distintos no segmento, com destaque para a Transportadora

³⁴ BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica “A promoção da concorrência na indústria de gás natural”**. 2018. p. 20. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-14-2018-sim.pdf>> Acesso em 12/04/2021

Brasileira Gasoduto Brasil-Bolívia (TBG) e a Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG)³⁵. Assim, a maioria dos gasodutos de transporte são operados por empresas com controle ou participação acionária da Petrobras. E para além do controle acionário das empresas transportadoras, a Petrobras possui a totalidade da capacidade de transporte³⁶ contratada dessas transportadoras.

Os avanços normativos que objetivavam separar a atividade de transporte não foram suficientes para alcançar a competição na atividade, porque não possibilitaram o acesso dos potenciais competidores à infraestrutura de transporte. Ainda que haja separação jurídica, isto é, as pessoas jurídicas sejam diferentes, pode ser que um transportador faça parte do mesmo grupo econômico de um carregador e, então, defenda os interesses desse carregador, praticando medidas discriminatórias de acesso entre os carregadores.

Reforçando o mercado pouco competitivo, a indústria de gás natural se apresenta com a Petrobras sendo a principal ofertante de gás natural aos consumidores (distribuidoras e consumidores livres), porque, além de ser a maior produtora de gás natural no país, é proprietária da totalidade das UPGNs e dos gasodutos de escoamento que movimentam o gás natural que é processado nas unidades. E a Lei nº 11.909/2009 ratificou a não obrigatoriedade de acesso de terceiros aos gasodutos de escoamento, UPGNS e plantas de regaseificação, bem como a Resolução Normativa nº 17/2010, da ANP, prevê que o serviço de processamento de gás natural apenas pode ser contratado por outro agente autorizado, o que limita a quantidade de agentes permitidos a solicitar o serviço de processamento³⁷.

³⁵ A Petrobras informou, em comunicado divulgado em 20 de julho de 2020, que celebrou contrato de compra e venda da totalidade de sua participação na TAG e anunciou, em comunicado divulgado em 23 de dezembro de 2020, o início da operação de venda da totalidade de sua participação na TBG.

³⁶ De acordo com a Lei do Gás vigente, capacidade de transporte é o “volume máximo diário de gás natural que o transportador pode movimentar nos pontos de entrada ou de saída de um gasoduto ou sistema de transporte de gás natural”.

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021.

³⁷ A Resolução Normativa nº 17, publicada em 11 de junho de 2010, regula a atividade de processamento de gás natural, que abrange a construção, modificação, ampliação de capacidade e operação de unidades de processamento de gás natural, condicionada à prévia e expressa autorização da ANP e foi objeto da Consulta Pública nº 16/2020, cujo objetivo é a revisão da norma.

Dessa maneira, os outros produtores de gás natural no país optam por vender o gás natural antes da etapa de processamento diretamente à Petrobras³⁸. Isso significa que a Petrobras controla o gás natural que é tratado e processado e apto a ser comercializado com as distribuidoras, das quais possui participação acionária.

Conseqüentemente, na prática, a Petrobras atua como um operador do sistema do transporte de gás natural, porque possui a capacidade contratada de transporte e o controle sobre as infraestruturas de processamento. Isso desestimula e impede a entrada de novos agentes no mercado de comercialização de gás natural no país.

Em relação ao exercício da atividade de transporte de gás natural, a Lei nº 11.909/2009 havia determinado que:

“Art. 3º A atividade de transporte de gás natural será exercida por sociedade ou consórcio cuja constituição seja regida pelas leis brasileiras, com sede e administração no País, por conta e risco do empreendedor, mediante os regimes de:
I - concessão, precedida de licitação; ou
II - autorização.

§1º O regime de autorização de que trata o inciso II do caput deste artigo aplicar-se-á aos gasodutos de transporte que envolvam acordos internacionais, enquanto **o regime de concessão aplicar-se-á a todos os gasodutos de transporte considerados de interesse geral.**

§2º **Caberá ao Ministério de Minas e Energia, ouvida a ANP, fixar o período de exclusividade que terão os carregadores iniciais para exploração da capacidade contratada dos novos gasodutos de transporte.**

§3º A empresa ou o consórcio de empresas concessionários ou autorizados para o exercício da atividade de transporte de gás natural somente poderão explorar aquelas atividades referidas no art. 56 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, além das atividades de estocagem, transporte de biocombustíveis e construção e operação de terminais.

§4º Poderá ser delegada à ANP a competência para declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação dos gasodutos concedidos ou autorizados e de suas instalações acessórias.

Art. 4º Caberá ao Ministério de Minas e Energia:

I - propor, por iniciativa própria ou por provocação de terceiros, os gasodutos de transporte que deverão ser construídos ou ampliados;

II - estabelecer as diretrizes para o processo de contratação de capacidade de transporte;

BRASIL. Resolução Normativa nº 17, 10 de junho de 2010. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 jun. 2010. Disponível em: <<https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-17-2010?origin=instituicao&q=resolu%C3%A7%C3%A3o%2017/2010>> Acesso em 13/04/2021.

³⁸ BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica “A promoção da concorrência na indústria de gás natural”**. 2018. p. 5. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-14-2018-sim.pdf>> Acesso em 12/04/2021

III - definir o regime de concessão ou autorização, observado o disposto no § 1o do art. 3o desta Lei.

§1º O Ministério de Minas e Energia considerará estudos de expansão da malha dutoviária do País para dar cumprimento ao disposto nos incisos I e III do caput deste artigo.

§2º O Ministério de Minas e Energia poderá determinar a utilização do instrumento de Parceria Público Privada, de que trata a Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004, bem como a utilização de recursos provenientes da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE e da Conta de Desenvolvimento Energético, na forma do disposto no art. 13 da Lei no 10.438, de 26 de abril de 2002, para viabilizar a construção de gasoduto de transporte proposto por sua própria iniciativa e considerado de relevante interesse público.”³⁹ (grifei)

À exceção de gasodutos de transporte que envolvessem acordos internacionais, o regime aplicável à atividade de transporte, aos gasodutos de transporte, era o da concessão, precedida de licitação, sendo fixado período de exclusividade para os carregadores iniciais explorarem a contratação de capacidade de transporte⁴⁰. E deveria partir do Ministério de Minas e Energia (MME) a propositura de gasodutos que deveriam ser construídos ou ampliados, bem como o estabelecimento de diretrizes para o processo de contratação de capacidade. Isso significa que, para se inserir no segmento, as empresas interessadas deveriam passar por licitação quando o MME criasse a possibilidade de construção de novos gasodutos. A expansão da infraestrutura não estava condicionada de forma dinâmica à demanda do mercado. Além disso, ainda considerando o período de exclusividade dos carregadores iniciais, a consequência prática dessa norma foi a estagnação da malha dutoviária do país desde a promulgação da lei.

A Petrobras é um agente monopolista de fato, pois tem controle do acesso às infraestruturas essenciais⁴¹ para movimentar o gás natural até o mercado consumidor, o que resulta na sua capacidade de estabelecer os preços do gás natural ao longo da cadeia de valor com pouca transparência na formação dos preços. O resultado disso é a formação de preços elevados de gás

³⁹ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11909.htm?origin=instituicao> Acesso em 15/04/2021.

⁴⁰ A nova Lei do Gás define carregador como o “agente que utiliza ou pretende utilizar o serviço de transporte de gás natural em gasoduto de transporte, mediante autorização da ANP” e define capacidade de transporte como o “volume máximo diário de gás natural que o transportador pode movimentar nos pontos de entrada ou de saída de um gasoduto ou sistema de transporte de gás natural”.

BRASIL. **Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 13/04/2021

⁴¹ Segundo a ANP, as infraestruturas essenciais da cadeia de gás natural são os gasodutos de escoamento, UPGNs e plantas de regaseificação.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica “A promoção da concorrência na indústria de gás natural”**. 2018. p. 4. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-14-2018-sim.pdf>> Acesso em 12/04/2021

natural no país, que comparativamente, é um dos mais altos do mundo⁴². Esse cenário atrapalha a eficiência econômica em relação ao abastecimento nacional de gás natural e o bem estar dos consumidores finais.

Tendo em vista os problemas regulatórios do mercado que retardaram o desenvolvimento da indústria de gás natural nacional, foram sendo elaboradas iniciativas⁴³ de se desenhar um novo mercado de gás no país, contando com aperfeiçoamentos regulatórios, que visavam principalmente a criação de um mercado competitivo.

I.5 Apresentação do Programa Novo Mercado de Gás

Nessa linha, aspirando construir um novo mercado de gás natural aberto, dinâmico e competitivo, o Governo Federal lançou, em 23 de julho de 2019, o Programa Novo Mercado de Gás, com o objetivo de promover as condições para a redução do preço do gás natural para o consumidor e, assim, contribuir para o desenvolvimento econômico do país.

De acordo com o MME, em comunicado sobre a abertura do mercado de gás⁴⁴, o Programa é coordenado pelo MME e desenvolvido em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Economia, a ANP, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e propõe medidas para todos os segmentos da cadeia do gás natural, desde o escoamento da produção até a distribuição, buscando estabelecer

⁴² Em um estudo sobre os preços do gás natural, a Empresa de Pesquisa Energética concluiu que os preços da molécula do gás natural no Brasil são comparáveis aos preços praticados na Inglaterra, Alemanha e outros hubs europeus, e os preços do gás natural para o consumidor final do segmento industrial no Brasil são maiores do que em diversos países do mundo.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. **Informe: comparações de preços de gás natural**. 2019. p. 16. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-369/INFORME%20-%20Compara%C3%A7%C3%B5es%20de%20Pre%C3%A7os%20de%20G%C3%A1s%20Natural.pdf>> Acesso em 13/04/2021

⁴³ O projeto de lei que resultou na nova Lei do Gás foi apresentado na Câmara dos Deputados no ano de 2013 e em 2016 foi lançada a iniciativa “Gás para Crescer” pelo Governo Federal com o objetivo de estudar e elaborar propostas para o setor de gás natural.

⁴⁴ BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Novo mercado de gás. Disponível em: <<http://antigo.mme.gov.br/web/guest/conselhos-e-comites/cmgn/novo-mercado-de-gas>> Acesso em 14/04/2021.

um uso mais eficiente das infraestruturas já existentes, fomentar a atração de novos investimentos e promover um mercado de gás natural competitivo.

Esse programa foi lançado após anos de iniciativas, estudos e tentativas de se desenhar um novo mercado. Como já vimos, a Petrobras deteve o monopólio legal das atividades até a promulgação da EC nº 9, regulamentada pela Lei do Petróleo, que possibilitou a entrada de novos agentes privados e o investimento na indústria de petróleo e gás natural. Posteriormente, a Lei do Gás foi promulgada para regular especificamente a indústria do gás natural e atrair a entrada de novos agentes. Porém, nenhuma dessas medidas efetivou esses objetivos. Não houve a entrada de novos agentes em todos os segmentos da cadeia, não foi criado um mercado competitivo e a Petrobras permaneceu como agente dominante.

Para reduzir a atuação da companhia no mercado, em 2015, a Petrobras iniciou o processo de desinvestimento de ativos no setor, o que gerou a oportunidade de revisar o arcabouço regulatório da indústria. Em 2016, no âmbito da iniciativa “Gás para Crescer”, MME, ANP e EPE consolidaram uma proposta para um novo mercado de gás natural, subsidiando à época uma consulta pública, que contou com a participação de agentes da indústria, órgãos governamentais, universidades e a sociedade civil nas discussões.

Ainda nesse ano, foi publicada a Resolução CNPE nº 10/2016⁴⁵, que estabeleceu dezenove diretrizes estratégicas para a formulação do novo mercado, obedecendo às seguintes premissas:

- “Art. 1º I – adoção de boas práticas internacionais;
- II – atração de investimentos;
- III – diversidade de agentes;
- IV – maior dinamismo e acesso à informação;
- V – participação dos agentes do setor;
- VI – promoção da competição na oferta de gás natural;
- VII – respeito aos contratos.”

Entre as estratégias estabelecidas, encontram-se a remoção de barreiras regulatórias à produção de gás natural, implementação de medidas de estímulo à concorrência que promova a

⁴⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 10, de 14 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/arquivos/2016/resolucao_cnpe_10_diretrizes_gas_para_crescer.pdf> Acesso em 15/04/2021.

competição na oferta de gás natural, promoção de independência comercial e operacional dos transportadores, separação entre as atividades potencialmente concorrenciais das atividades monopolísticas, aumento da transparência sobre a formação de preços e capacidade de uso de infraestruturas essenciais, promoção do acesso de terceiros às infraestruturas essenciais e promoção de transição para o novo mercado.

A Resolução criou ainda o Comitê Técnico para o Desenvolvimento da Indústria do Gás Natural, responsável por propor as medidas que possibilitassem essa transição e por avaliar meios de acelerar a transição para o novo modelo.

Entre as que eram passíveis de implementação via regulamentação, o Decreto nº 9.616⁴⁶, publicado em 17 de dezembro de 2018, adotou algumas medidas dessa iniciativa, promovendo alterações na Lei nº 11.909/2009, que serão retomadas no Capítulo III.

Em 2019, foi adotada uma nova estratégia, com a publicação da Resolução CNPE nº 4/2019⁴⁷, que instituiu o Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural no Brasil, composto pelo MME, como coordenador, Ministério da Economia, ANP, Cade e EPE, para elaborar, por meio de Notas Técnicas, propostas e recomendações de medidas de estímulo à concorrência no mercado, de políticas energéticas voltadas à promoção da livre concorrência e de ações para promoção de boas práticas regulatórias, com prazo de 60 dias para conclusão dos trabalhos.

Esse trabalho resultou na publicação, pelo CNPE, da Resolução nº 16/2019, que estabeleceu “diretrizes e aperfeiçoamentos de políticas energéticas voltadas à promoção da livre concorrência

⁴⁶ BRASIL. Decreto nº 9.616, de 17 de dezembro de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 dez. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9616.htm> Acesso em 15/04/2021.

⁴⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 4, de 9 de abril de 2019. Disponível em: <

no mercado de gás natural”⁴⁸. Essa resolução estabeleceu como deveria ser a transição do mercado e que é de interesse da política energética nacional medidas estruturais e comportamentais para serem observadas pelo agente dominante do setor de gás natural.

Assim, chegou-se ao lançamento do Programa Novo Mercado de Gás, criando também o Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural, instituído pelo Decreto nº 9.934/2019⁴⁹.

O Programa busca implementar as medidas para formulação do novo modelo de mercado de gás natural, focando nas normas infralegais e adotando estratégias negociais com os estados e com os agentes dominantes do mercado. Junto ao Programa, o marco legal do setor também estava sendo alterado pelo projeto de lei da nova Lei do Gás, que propunha a criação de um novo marco regulatório alinhado às propostas do Programa, o que foi concretizado com a publicação da nova Lei do Gás, Lei nº 14.134/2021, em 8 de abril de 2021.

⁴⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 16, de 24 de junho de 2019. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 25 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-172805973>> Acesso em 15/04/2021.

⁴⁹ BRASIL. Decreto nº 9.934, de 24 de julho de 2019. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 24 jul. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9934.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.934%2C%20DE%2024,do%20Mercado%20de%20G%C3%A1s%20Natural.> Acesso em 15/04/2021.

CAPÍTULO II – O CENÁRIO ENERGÉTICO INTERNACIONAL

II.1 Uma análise do papel do gás natural no cenário energético mundial

O mundo enfrenta o problema do aquecimento global. O aquecimento da temperatura média do planeta provoca diversas mudanças climáticas, como por exemplo, o derretimento das geleiras e aumento do nível do mar, desertificação e aumento de fenômenos naturais, como furacões e inundações. A comunidade científica atribui a causa do aquecimento global à ação humana⁵⁰, devido às emissões de gases de efeito estufa⁵¹ na atmosfera. Frente a essa questão, atualmente o mundo tem passado por um movimento de consideração e estudos de transição energética⁵². Esse capítulo se propõe a analisar a posição do gás natural nesse movimento e comparar o papel do gás como fonte energética na Argentina e na Bolívia.

A transição energética é um conceito que trata de mudanças estruturais nas matrizes energéticas. Outras transições energéticas já ocorreram na histórica, como, por exemplo, a mudança da matriz energética do carvão para o petróleo. Ignacy Sachs (2007)⁵³ esclarece que as transições energéticas não são motivadas pelo esgotamento de uma fonte de energia, mas sim são resultado de um processo de produção e alocação econômico, que identifica uma nova fonte energética de maior qualidade e menores custos.

⁵⁰ De acordo com a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, a queima de combustíveis fósseis, como carvão, derivados de petróleo e gás natural, e o desmatamento ocasionado pela expansão agrícola aumentam a emissão de gases de efeito estufa para a atmosfera. Os principais gases de efeito estufa são CO₂, CH₄, N₂O, CFCs e O₃. BRASIL. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. **Programa Estadual de Mudanças Climáticas**. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/gases-do-efeito-estufa/>> Acesso em 16/04/2021

⁵¹ Gases de efeito estufa “são substâncias naturalmente presentes na atmosfera e que absorvem parte da radiação infravermelha emitida pelo sol e refletida pela superfície terrestre, dificultando o escape dessa radiação para o espaço”. ABNT Online. O que são gases do efeito estufa? Disponível em: <https://www.abntonline.com.br/sustentabilidade/GHG/O_que_%C3%A9_gee> Acesso em 16/04/2021

⁵² Em 1997, os países integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU) se reuniram e assinaram o Protocolo de Kyoto, um acordo internacional, pelo qual se comprometeram a reduzir a emissão de gases de efeito estufa. O Protocolo previa que as metas fossem atingidas entre 2008 e 2012, data de sua expiração. Em substituição, foi assinado o tratado mundial chamado de Acordo de Paris, discutido entre 195 países e tendo entrado em vigor em 2016, com o objetivo de reduzir o aquecimento global.

⁵³ SACHS, Ignacy. **A revolução energética do século XXI**. Estudos Avançados 21 (59). 2007. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10204/11798>> Acesso em 16/04/2021

A transição energética atual, em decorrência das questões ambientais e climáticas identificadas acima, busca sair de um modelo que utiliza combustíveis fósseis como fonte de energia para um modelo que utiliza fontes renováveis de energia, com baixas emissões de gases de efeito estufa. Porém, como o próprio nome induz, a transição energética não se trata apenas sobre o desenvolvimento de energias limpas, é uma mudança gradual de todo o sistema.

Neste cenário, muitos países têm desenvolvido políticas energéticas visando incentivar um melhor uso dos recursos energéticos, para maximizar os benefícios da transição. No caso do gás natural, ainda que seja um combustível fóssil, o gás é considerado uma fonte mais limpa de energia, pois emite menos poluentes se comparado ao petróleo e ao carvão mineral, e pode ser utilizado em diferentes setores da atividade econômica, como insumo para a produção de energia elétrica, sendo fonte para as usinas termelétricas, processos industriais, comércio e residências, podendo ainda substituir produtos derivados de petróleo.

Moutinho dos Santos et al. (2007) destaca a queima do gás natural como outra vantagem do uso do gás. Conforme ele explica, a queima se dá em uma combustão com alto rendimento térmico e o gás permite o controle da chama, de maneira que é possível reduzir o consumo de energia na indústria, no comércio ou nas residências. Esses fatores motivam a incorporação do gás natural na matriz energética durante o período de transição⁵⁴.

Ainda usando como referência os estudos de Moutinho dos Santos et al., os autores fazem uma análise de diferentes cenários estudados para a futura demanda energética e as futuras fontes de energia. Nessa análise, percebem que os diferentes estudos acabam por concordar com a direção do sistema energético global, principalmente pela identificação de que o gás natural tem um papel crescente na matriz energética global para os próximos cinquenta anos, aproximadamente.

A perspectiva apontada é de que o gás natural seja a fonte de energia de transição, visualizando nesses cenários, para os próximos anos, que o mundo tenha uma demanda por consumo maior do que o petróleo e o carvão, por exemplo, ao mesmo tempo que devem ser

⁵⁴ MOUTINHO DOS SANTOS, E. et al. **Gás natural: a construção de uma nova civilização**. Estudos Avançados 21 (59). 2007. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10207>> Acesso em 17/04/2021

estabelecidas outras fontes de energia, tendo uma maior diversificação de fontes energéticas, com domínio cada vez maior de fontes renováveis.

Essa demanda por gás natural se justifica pela amplitude de possibilidade de usos do gás natural, que tem potencial para competir inclusive com a eletricidade. O gás natural compete com o carvão e a energia nuclear para geração de eletricidade e compete com a eletricidade, pois pode substituir diretamente a eletricidade para fins térmicos, ou seja, para produção de calor ou frio. Além disso, os diferentes setores consumidores exigem a disponibilidade de energia com alta qualidade, versatilidade e segurança de suprimento, o que mais uma vez favorece o uso de gás natural ao invés de outras fontes de energia.

Observando o uso do gás natural como fonte energética já atualmente, Celso Silva (2019) aborda que a utilização em veículos já existe há 30 anos no Brasil, o que também é utilizado na Europa, América do Norte, Ásia e Austrália, com a diferença de que barreiras tecnológicas existentes no Brasil para o uso do gás natural em caminhões, ônibus de passageiros, máquinas pesadas da mineração e agricultura, locomotivas e navegação já foram superadas nesses locais.

O autor apresenta dados de referência sobre os Estados Unidos da América, China e Europa. Os EUA, país que tem registrado mais de 15 milhões de caminhões consumindo anualmente 150 bilhões de litros de diesel, colocou em prática um movimento de conversão e adaptação para gás natural, que resultou em quase 100.000 caminhões consumindo gás natural nos últimos anos. A China possuía 4.000 veículos a gás natural em 1996, contando atualmente com mais de cinco milhões. E na Europa, foram criados os “corredores azuis”, por onde os caminhões movidos e abastecidos a gás natural e GNL transitam entre diferentes países.⁵⁵

Ele aponta os seguintes fatores como motivo do uso do gás natural: o preço do gás natural comparativamente ao preço do diesel, a distribuição de gás natural que pode ser realizada utilizando a rede de gasodutos existente, a redução das emissões dos gases de efeito estufa, a segurança no abastecimento, e a grande oferta de gás natural.

⁵⁵ SILVA, Celso. **Gás Natural: combustível do futuro ou do presente?** Caderno de Opinião. O novo mercado de gás natural: opiniões de especialistas, perspectivas e desafios para o Brasil. FGV. 2019. p. 25.

Para mostrar como o gás natural pode substituir a energia elétrica para um uso mais eficiente das fontes energéticas, Moutinho dos Santos et al. faz uma comparação entre o uso, como fonte de energia, do gás natural e da eletricidade que vale citar:

“Mesmo para o homem digital e da Era da Informação, a participação da eletricidade em seu consumo total de energia não deveria superar os 20% a 25%. A superação desses números indica que a eletricidade demandada deve estar sendo utilizada para fins térmicos. Assim, a eletricidade, que necessitou de vários passos de transformação para ser obtida, pode estar, por exemplo, substituindo o gás natural como fonte de energia térmica. Um exemplo disso pode ser observado nos resultados de uma pesquisa sobre usos de eletricidade em residências no Brasil (Procel/PUC, 2005). Indica-se que quase 80% da eletricidade consumida nas residências são destinados à geração de calor ou frio (45% para geladeira e freezer; 17% para chuveiro elétrico; e 16% para ar condicionado). Esses são usos em que a substituição da eletricidade por gás seria tecnicamente possível.”⁵⁶

No âmbito da transição energética, é relevante o uso racional de fontes mais eficientes de energia, que considere as necessidades dos consumidores e as capacidades tecnológicas, de maneira que para o uso final da energia, a fonte energética escolhida tenha sido a mais adequada, através de tecnologia adequada, promovendo a redução do consumo específico de energia e os impactos ambientais.

Nesse aspecto, Ignacy Sachs ressalva que a transição depende da capacidade dos países e da Organização das Nações Unidas (“ONU”) de estabelecer políticas públicas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, visando reduzir o perfil de demanda de energia, aumentar a eficiência na produção energética e atingir o uso final das energias e a substituição das energias fósseis por energias renováveis, sem excluir o limpo das fontes de energia fósseis por meio do sequestro dos gases de efeito estufa⁵⁷.

À época dos estudos, o entendimento para Moutinho dos Santos et al. era de que o gás natural não apenas tinha o papel de energia de transição, mas também exerceria “o papel central de uma matriz energética voltada principalmente ao serviço final da energia térmica, ou seja, a geração de

⁵⁶ MOUTINHO DOS SANTOS, E. et al. **Gás natural: a construção de uma nova civilização**. Estudos Avançados 21 (59). 2007. p. 77. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10207>> Acesso em 17/04/2021

⁵⁷ Sequestro de gases de efeito estufa é o conceito utilizado para definir o processo de retirada de gás carbônico da atmosfera através de tecnologias.

calor ou frio”, o que os autores chamaram de “civilização do gás”⁵⁸. Dentro desse conceito apresentado pelos autores, eles discorreram que a civilização do gás fundada exclusivamente de gás natural não poderia ser construída por todos os países do mundo, citando como exemplo países como a China, a Índia e o Sudeste Asiático, locais com alto crescimento de consumo energético, o que dificultaria a oferta a longo prazo e competitiva de gás natural.

Ignacy Sachs não é tão categórico. Para ele, as soluções encontradas nos próximos anos divergirão entre os países e a matriz energética permanecerá sendo diversa, com diferentes proporções das diversas fontes energéticas.

A despeito das diferentes perspectivas para o futuro da matriz energética global, é possível perceber que a literatura aponta para o gás natural um papel de destaque como fonte de energia durante a transição energética.

II.2 O caso de Vaca Muerta na Argentina

Dando seguimento à análise do cenário energético internacional, este item II.2 procurará dar luz ao gás natural produzido na Formação Vaca Muerta⁵⁹, localizada na Argentina.

Será usado como base de estudo o texto de Fernanda Delgado e Daniel Lamassa (2019). De acordo com os autores, “com volume potencial de 8,7 tcm (trilhão de metros cúbicos), [Vaca Muerta] é considerada a segunda maior reserva de gás não-convencional do mundo”⁶⁰. A jazida é conhecida por seus grandes depósitos de *shale gas*, ou gás de xisto, que é o gás natural encontrado em rochas sólidas de xisto, que, por sua vez, têm como característica a impermeabilidade e a baixa porosidade, fazendo com que a extração do *shale gas* seja mais complexa e cara do que os reservatórios convencionais de gás natural.

⁵⁸ MOUTINHO DOS SANTOS, E. et al. **Gás natural: a construção de uma nova civilização**. Estudos Avançados 21 (59). 2007. p. 78. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10207>> Acesso em 17/04/2021

⁵⁹ Formação Vaca Muerta, chamada de Vaca Muerta é uma formação geológica localizada na bacia de Neuquén, no norte da Patagônia, na Argentina, conhecida pelos grandes depósitos de *shale gas*.

⁶⁰ DELGADO, Fernanda; LAMASSA, Daniel. **Vaca Muerta, Bolívia e Pré-Sal: como organizar todo esse gás?** Caderno de Opinião. O novo mercado de gás natural: opiniões de especialistas, perspectivas e desafios para o Brasil. FGV. 2019

A Formação de Vaca Muerta tem o potencial de transformar a Argentina em um dos maiores países exportadores de gás natural no mundo, contudo a indústria petrolífera argentina enfrenta dificuldades com o custo da exploração e com o escoamento da produção, problemas que serão abordados a seguir.

O custo de produção na Argente é alto comparativamente à produção de *shale gas* nos EUA, em decorrência da falta de infraestrutura. Fernanda Delgado e Daniel Lamassa informam que as estimativas de custo de perfuração de um poço de *shale gas* em Vaca Muerta é de US\$ 7 milhões (dólares americanos), enquanto nos EUA é de US\$ 6 milhões⁶¹.

Para extrair *shale gas* é utilizado o método de fraturamento hidráulico⁶², para o qual um dos materiais fundamentais de uso é a areia. Contudo, próximo a localização de Vaca Muerta não há mina de areia, o que afeta alguns empreendimentos na jazida. Além disso, para o empreendimento é necessária mão-de-obra especializada.

E, considerando o potencial de produção da jazida, a infraestrutura de produção é ineficiente, o que interfere no escoamento da produção. Vaca Muerta está localizada a 1200 km de distância de Buenos Aires, capital da Argentina, sendo necessário também a construção de um gasoduto que conecte a região à capital. E o mercado doméstico argentino também não consome todo o gás natural produzido no país (Fernanda Delgado e Daniel Lamassa, 2019). Pela quantidade de gás presente no reservatório, a Argentina tem potencial para exportação de gás natural.

⁶¹ DELGADO, Fernanda; LAMASSA, Daniel. **Vaca Muerta, Bolívia e Pré-Sal: como organizar todo esse gás?** Caderno de Opinião. O novo mercado de gás natural: opiniões de especialistas, perspectivas e desafios para o Brasil. FGV. 2019. p. 38.

⁶² De acordo com a Ecycle, o fraturamento hidráulico é a técnica utilizada para perfurar e extrair *shale gas*, porque permite acessar rochas sedimentares do subsolo, diferentemente de outras perfurações tradicionais. Nessa técnica, após a perfuração do poço, a tubulação segue uma trajetória horizontal e, ao encontrar as formações rochosas, despeja uma mistura de água e solventes químicos, que causam explosões que fragmentam a rocha. Devido aos buracos abertos no solo, é necessária a injeção de grandes quantidades de areia, para possibilitar a migração do gás até o solo e evitar que o terreno ceda.

ECYCLE. Os perigos potenciais do faturamento hidráulico. Disponível em: <<https://www.ecycle.com.br/component/content/article/35/1206-os-perigos-potenciais-do-fraturamento-hidraulico.html>> Acesso em 17/04/2021

A PwC – PricewaterhouseCoopers realizou uma apresentação abordando a questão de atratividade de investimentos no país⁶³. De acordo com a apresentação, o governo argentino tem atuado para aumentar a atratividade de investimentos, por meio do estabelecimento de preço mínimo para o valor do gás comercializado em mercado local, redução de custos trabalhistas e projeto de redução de tarifas de importação de máquinas utilizadas na exploração de hidrocarbonetos.

Fernanda Moraes (2019) também faz essa abordagem em seu artigo. Segundo ela, a Argentina tem obtido avanços na modernização do seu mercado de gás, tendo realizado leilões de oferta de gás natural para abastecimento de termelétricas e licitações para expandir a malha de gasodutos. E compara com a situação do mercado de gás no Brasil, já que na Argentina terceiros interessados têm acesso às infraestruturas e há maior quantidade de fornecedores de gás natural no país⁶⁴.

Os autores concluem que, para que a Argentina produza e exporte gás natural, será preciso realizar um investimento de cerca de US\$ 120 bilhões até 2030. Com o desenvolvimento do reservatório, a Argentina não só poderá reduzir consideravelmente a sua importação de gás natural da Bolívia, mas conseguirá atender o seu mercado de consumo interno e exportar gás a outros países.

O Brasil é um país que pode aproveitar essa situação de dois modos: importando mais gás natural da Bolívia, já que a demanda da Argentina pelo gás natural boliviano tende a diminuir, o que gera uma capacidade ociosa de gás para ser vendido; e importando gás natural da Argentina, pelos estados localizados na região Sul do país, através do gasoduto já existente da Transportadora Sulbrasileira de Gás S.A., que movimenta gás natural da Argentina ao Rio Grande do Sul. Contudo, para isso, cabe ao país uma decisão estratégica, frente à produção de gás natural do pré-sal, sobre a necessidade de importação de gás.

⁶³ PWC. **Vaca Muerta: Argentina's energy future.** 2018. Disponível em: <<https://www.pwc.com/ar/es/publicaciones/assets/vaca-muerta-energia-argentina-i.pdf>> Acesso em 19/04/2021

⁶⁴ MORAES, Fernanda. **Brasil, Bolívia e Argentina: gás natural, mercados e acessos.** Caderno de Opinião. FGV. 2019. Disponível em: <https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/coluna_opiniao_abril_-_brasil_bolivia_e_argentina_v2.pdf> Acesso em 19/04/2021.

II.3 O caso do gás da Bolívia

Para fechar a análise do papel do gás natural em outros países, este item II.3 se propõe a estudar a posição do gás natural boliviano frente à América Latina e a sua participação na matriz energética brasileira.

Na década de 1990, o Brasil e a Bolívia, por meio de um acordo entre a Petrobras e a empresa boliviana Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (“YPFB”), construíram o gasoduto de transporte chamado Gasoduto Brasil-Bolívia (“Gasbol”)⁶⁵, que movimenta o gás natural importado da Bolívia para o Brasil, conectando Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, e as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil. O Gasbol é o maior gasoduto em extensão da América Latina e, entre 2016 e 2018, o gás importado por esse gasoduto correspondia a cerca de 25% da oferta total de gás natural no Brasil (Centro Brasileiro de Infraestrutura, 2020).

Segundo Fernanda Moraes, a Bolívia é o maior exportador de gás natural na América do Sul, sendo a Argentina o segundo maior comprador desse gás e o Brasil, o maior, tendo, inclusive, a disseminação do uso de gás natural no Brasil sido alavancado pelo Gasbol. A importação do gás natural da Bolívia “fez com a participação do gás natural na matriz energética brasileira passasse de 3% em 1999 para 13% em 2018”⁶⁶.

O Gasbol é formado por uma parte de propriedade boliviana, da Gas TransBoliviano, operado pela YPFB, e por outra parte de propriedade brasileira, da TBG. De acordo com Fernanda Delgado

⁶⁵ De acordo com informações apresentadas pelo Centro Brasileiro de Infraestrutura, a operação do primeiro trecho do Gasbol teve início em 1999, mas apenas em 2010 ocorreu o pleno funcionamento do gasoduto, com a inauguração do trecho Paulínia (SP) – Araucária (PR). E até 2019, a Petrobras tinha contratado 100% da capacidade do gasoduto, o que vem passando por uma tentativa de ser alterado por meio da abertura de chamadas públicas, através da ANP, para alocação de capacidade do Gasbol para outras empresas.

CBIE – Centro Brasileiro de Infraestrutura. O que é o Gasbol? 2020. Disponível em: <<https://cbie.com.br/artigos/o-que-e-o-gasbol/>> Acesso em 19/04/2021

⁶⁶ MORAES, Fernanda. **Brasil, Bolívia e Argentina: gás natural, mercados e acessos**. Caderno de Opinião. FGV. 2019. p. 4. Disponível em: <https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/coluna_opiniao_abril_-_brasil_bolivia_e_argentina_v2.pdf> Acesso em 19/04/2021

e Daniel Lamassa⁶⁷, foram ajustados quatro tipos de contrato de transporte entre a Petrobras e a transportadora TBG: contrato firme de transporte de gás natural no modelo *take-or-pay*⁶⁸, com fornecimento de 8 MMm³/dia de gás natural até atingir o patamar de 18,08 MMm³/dia, o que representa 60% da capacidade total do Gasbol; contrato para elevar a capacidade de transporte em até 6 MMm³/dia através da compra antecipada; contrato não previsto inicialmente, pelo qual a Petrobras contratou mais 6 MMm³/dia até 2021, para aumentar a capacidade de movimentação acima dos dois primeiros contratos mencionados; e contrato resultante de um concurso público de alocação de capacidade adicional.

Analisando a capacidade de oferta de gás natural pela Bolívia, o YPFB revelou, no ano de 2019, que as reservas provadas de gás natural⁶⁹ da Bolívia são de 10,7 trilhões de pés cúbicos, o que representa um aumento na oferta em relação a 2013, quando foi realizada a última certificação. A despeito disso, em 2018, não houve a entrega, pela Bolívia, do volume total de gás natural contratado pela Petrobras. Dentro do modelo de *take-or-pay*, dado que o volume de gás entregue foi menor que o que foi pago pela Petrobras, a Bolívia foi multada pelo não cumprimento do acordo e o Brasil poderá retirar o volume faltante até 2023 (Fernanda Moraes, 2020).

Ainda conforme informações apresentadas no artigo de Fernanda Moraes, a justificativa apresentada pela YPFB para o descumprimento na entrega do gás da Bolívia tem a ver com o declínio da produção no campo de San Alberto, um dos campos que produz o gás que atende a importação brasileira e um dos principais campos de produção da Bolívia. Comparativamente, a produção do referido campo em 2013 era de 11 MMm³/dia, enquanto em 2018, era de 4 MMm³/dia.

⁶⁷ DELGADO, Fernanda; LAMASSA, Daniel. **Vaca Muerta, Bolívia e Pré-Sal: como organizar todo esse gás?** Caderno de Opinião. O novo mercado de gás natural: opiniões de especialistas, perspectivas e desafios para o Brasil. FGV. 2019. p. 39.

⁶⁸ Contratos *take-or-pay* são modelos que obrigam o comprador do gás a retirar um volume mínimo de gás junto ao vendedor, pagando o valor acordado pelo gás, e caso o comprador não faça a retirada, ele ainda é obrigado a pagar o preço combinado. É um modelo utilizado para garantir a estabilidade no fornecimento do gás natural.

⁶⁹ Por meio da Resolução nº 47/2014, a ANP define “reservas provadas” como a quantidade de petróleo ou gás natural que a análise de dados de geociências e engenharia indica com razoável certeza como recuperáveis comercialmente. Quando são utilizados métodos determinísticos de avaliação, “razoável certeza” indica alto grau de confiança de que a quantidade será recuperada. E quando são utilizados métodos probabilísticos, a probabilidade de que a quantidade seja recuperada é de pelo menos 90%.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 47, de 3 de setembro de 2014. Disponível em: <<https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-47-2014?origin=instituicao&q=resolu%C3%A7%C3%A3o%2047/2014>> Acesso em 19/04/2021

Adicionalmente à queda da produção de San Alberto, outras interferências na exportação de gás para o Brasil foram perdas no transporte e na compressão do gás e volatilidade da demanda.

Novas contratações de capacidade disponível no Gasbol foram discutidas. Com o vencimento, em dezembro de 2019, do contrato firme de transporte celebrado com a Petrobras, a ANP aprovou a realização de duas chamadas públicas⁷⁰ para alocação da capacidade disponível no gasoduto. Após o vencimento do contrato, a capacidade de transporte disponível no Gasbol era de cerca de 18 milhões de metros cúbicos por dia. A primeira chamada pública realizada, a Chamada Pública ANP nº 1/2019, visava a contratação da capacidade para os anos de 2020 a 2024. E dando seguimento ao processo de contratação de capacidade, a segunda chamada pública, a Chamada Pública ANP nº 2020, abrange o período de 2021 a 2025⁷¹.

Apesar da manifestação de interesse nas chamadas públicas por outras empresas privadas, a empresa vencedora do certame, para as duas chamadas públicas, foi a Petrobras.

Para encerrar a análise, a Bolívia também tem um mercado de consumo na Argentina, seu segundo maior comprador de gás natural. Ainda usando como material de estudo o artigo de Fernanda Moraes⁷², em 1960, foi construído o primeiro gasoduto que interliga os dois países, porém a privatização e a liberalização da indústria do gás natural da Argentina nos anos de 1990 atraiu a realização de investimentos no segmento de produção, provocando um aumento na produção nacional argentina de gás natural.

Tendo em vista esse cenário, a Argentina escolheu não renovar os contratos de importação de gás natural com a Bolívia, que exportava em média 6 MMm³/dia de gás para o país. Entretanto,

⁷⁰ Vigente à época da aprovação da chamada pública pela ANP, a Lei nº 11.909/2009 previa que o acesso ao serviço de transporte firme, em capacidade disponível, deveria ser realizado por meio de chamada pública realizada pela ANP, observadas diretrizes do MME. A nova Lei do Gás define chamada pública como o procedimento que tem por finalidade estimar a demanda efetiva por serviços de transporte de gás natural, na forma da regulação da ANP.

⁷¹ Conforme dados apresentados na página de Chamadas Públicas da ANP.

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Chamadas Públicas. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/movimentacao-estocagem-e-comercializacao-de-gas-natural/transporte-de-gas-natural/chamadas-publicas>> Acesso em 19/04/2021

⁷² MORAES, Fernanda. **Brasil, Bolívia e Argentina: gás natural, mercados e acessos**. Caderno de Opinião. FGV. 2019. p. 8. Disponível em: <https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/coluna_opiniao_abril_-_brasil_bolivia_e_argentina_v2.pdf> Acesso em 19/04/2021

em resultado da crise econômica na Argentina em 2001, os preços do gás natural no país foram congelados enquanto no mercado internacional, o preço aumentou. Esse congelamento teve como efeito a queda brusca nos investimentos de exploração de gás natural.

Assim, com esse novo cenário, a Argentina retomou as importações de gás da Bolívia. Em 2004, foram celebrados dois contratos temporários e, em 2006, foi celebrado um contrato de longo prazo, com contratação até o ano de 2026. Todavia, em função da queda da produção do gás natural na Bolívia e a consequente falha nas entregas do gás contratado, conforme já analisado acima, Argentina e Bolívia renegociaram uma diminuição do volume entregue durante a estação do verão. Desde 2015, o volume de gás natural da Bolívia entregue à Argentina é de 21 MMm³/dia, tendo aumentado para 27,7 MMm³/dia em 2020⁷³.

Feito esse estudo sobre o panorama do gás natural em diferentes cenários internacionais e sobre o seu papel na transição energética, o próximo capítulo dará continuidade à análise do mercado de gás natural em construção no Brasil, buscando identificar quais são as propostas e o andamento atual para se atingir o objetivo proposto por esse novo mercado.

⁷³ MORAES, Fernanda. **Brasil, Bolívia e Argentina: gás natural, mercados e acessos**. Caderno de Opinião. FGV. 2019. Disponível em: <https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/coluna_opinioao_abril_-_brasil_bolivia_e_argentina_v2.pdf> Acesso em 19/04/2021

CAPÍTULO III – O NOVO MERCADO DE GÁS NATURAL EM IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

Conforme pode se perceber ao longo desta pesquisa, a literatura aponta que o mercado de gás natural no Brasil não se desenvolveu, a exemplo da malha dutoviária no país não ter se expandido após a promulgação da Lei nº 11.909/2009, e entende como principais motivos que desencadearam essa realidade a verticalização da indústria e a presença do agente monopolista, dominante sobre toda a cadeia e único agente fornecedor de gás para os consumidores.

Por esses motivos, o Programa Novo Mercado de Gás foi lançado com a proposta de promover a desverticalização do mercado e um uso mais eficiente e competitivo da infraestrutura, atraindo novos investimentos e, conseqüentemente, novos agentes. De acordo com o material de Consulta Prévia nº 1/2020 da ANP, “Modelo conceitual do mercado de gás natural na esfera de competência da União – Comercialização, carregamento e balanceamento”, o novo mercado de gás no país propõe estabelecer:

- “- O livre acesso aos pontos de entrada e saída do sistema integrado de transporte de gás natural brasileiro, para que a multiplicidade de agentes comercializadores favoreça a competição e a liberdade de escolha dos clientes;
- A transparência na formação dos preços do gás, que reflita as condições de mercado em que se derem as transações, e direcione os investimentos para a infraestruturas que representem gargalos ao atendimento das demandas dos agentes do mercado;
- A promoção da liquidez de oferta do gás, que permita a contratação no prazo e condições que convenham, para que este esteja disponível de acordo com a necessidade dos agentes participantes do mercado e suas contingências;
- A uniformização de regras, produtos e prazos de funcionamento dos mercados organizados, para que tornem o fornecimento seguro e previsível, e diminuam-se os custos de coordenação dos agentes na negociação e contratação do gás natural.”⁷⁴

Assim, essa pesquisa se encerra com o estudo sobre a implementação do Programa Novo Mercado de Gás no país. O objetivo neste capítulo é identificar os instrumentos regulatórios utilizados e planejados para estruturar o novo mercado, as propostas que foram alcançadas, bem como o papel do agente regulador desse setor.

⁷⁴ BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Modelo Conceitual do Mercado de Gás na Esfera de Competência da União – Comercialização, Carregamento e Balanceamento**. 2020. p. 6-7. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-previa/2020/consulta-previa-no-01-2020>> Acesso em

III.1 As competências do CPNE e da ANP

O CNPE foi criado, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Minas e Energia, pela Lei do Petróleo. A competência do órgão é propor ao Presidente da Pública as políticas nacionais no âmbito de alguns temas, entre eles, aproveitamento racional de recursos energéticos no país, revisão periódica das matrizes energéticas, diretrizes para programas específicos de uso do gás e definição de estratégias e política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de gás natural⁷⁵.

Já a ANP, também instituída e com suas atribuições definidas na Lei nº 9.478/1997, tem como competência “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis”⁷⁶.

Para além de outras competências, no âmbito da indústria do gás natural, cabe à ANP implementar a política nacional contida na política energética nacional, proposta pelo CNPE, realizar as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, autorizar o exercício das atividades de liquefação, regaseificação, carregamento, processamento, transporte, estocagem e acondicionamento de gás natural e estabelecer os critérios para cálculo das tarifas de transporte dutoviário.

Durante sua vigência, a Lei nº 11.909/2009 também estabelecia algumas atribuições à ANP. Para analisá-las, elas serão identificadas por segmento.

Na esfera da atividade de transporte, estava estabelecido o exercício dessa atividade através do regime de concessão. À ANP cabia promover o processo de licitação para concessão da atividade de transporte, elaborando os editais de licitação e o contrato de concessão, bem como

⁷⁵ As atribuições do CNPE estão estabelecidas no Art. 2º da Lei nº 9.478/1997.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm> Acesso em 30/03/2021

⁷⁶ Art. 8º da Lei nº 9.487/1997.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm> Acesso em 30/03/2021

promover o processo de chamada pública⁷⁷, em acordo com as diretrizes estabelecidas pelo MME, para contratação de capacidade de transporte, que deveria preceder a licitação para concessão da atividade.

Para o exercício da atividade de carregamento do gás através dos gasodutos de transporte, era necessária autorização da ANP, com período de exclusividade⁷⁸ para os carregadores iniciais⁷⁹ fixado pelo MME, e para o exercício da atividade de comercialização de gás natural, ou seja, atividade de compra e venda, os contratos de compra e venda celebrados entre as partes deveriam ser registrados na ANP.

No âmbito da atividade de importação e exportação de gás natural, o exercício da atividade se dava por meio de autorização concedida pelo MME, cabendo ao CNPE estabelecer diretrizes para o exercício da atividade.

E, por fim, no contexto das atividades de escoamento, processamento, tratamento, liquefação e regaseificação de gás, a Lei nº 11.909/2009 também estabelecia a necessidade de autorização pela ANP, respeitados as condições e os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos previstos em regulamentação própria infralegal.

Comparativamente, a nova Lei do Gás promoveu mudanças desburocratizando o exercício dessas atividades, o que será analisado a seguir, e alterou a Lei nº 9.478/1997, ampliando o escopo de competências da ANP. Com a promulgação da lei, a ANP passou a ser responsável também por regular e fiscalizar o acesso à capacidade dos gasodutos de transporte; promover medidas para

⁷⁷ Conforme leciona José dos Santos Carvalho Filho, chamada pública é “a ação administrativa por meio da qual a Administração publica edital com o objetivo de divulgar a adoção de certas providências específicas e convocar interessados para participar da iniciativa, indicando, quando for o caso, os critérios objetivos necessários à seleção. [...] A chamada pública serve para divulgar atividades da Administração e convocar interessados do setor privado para participação”.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas. 2018. p. 82 e 306.

⁷⁸ A revogada Lei do Gás estabelecia, em seu Art. 3º, §2º, que os carregadores iniciais teriam um período de exclusividade, fixado pelo MME, de exploração da capacidade contratada dos novos gasodutos de transporte.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111909.htm> Acesso em 25/04/2021

⁷⁹ De acordo com a definição da revogada Lei do Gás, carregador inicial “é aquele cuja contratação de capacidade de transporte tenha viabilizado ou contribuído para viabilizar a construção do gasoduto, no todo ou em parte”.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111909.htm> Acesso em 25/04/2021

ampliar a concorrência do mercado; regular os planos coordenados de desenvolvimento do sistema de transporte e fiscalizar a execução; regular, autorizar e fiscalizar o exercício da atividade de transporte objetivando o acesso não discriminatório à capacidade de transporte; e determinar os princípios base para elaboração de códigos de condutas e práticas de acesso a terminais de GNL e infraestruturas essenciais (escoamento, tratamento e processamento de gás)⁸⁰.

III.2 Os instrumentos infralegais e regulatórios

De acordo com o MME, o Programa Novo Mercado de Gás se sustenta em alguns pilares. O novo mercado foi estruturado tendo como base a promoção da concorrência, a harmonização entre as regulações estaduais e federal⁸¹, a integração do setor de gás com os setores elétrico e industrial, e a remoção de barreiras tributárias, visando alcançar um melhor aproveitamento do gás associado ao petróleo, a ampliação dos investimentos em infraestrutura de escoamento, processamento e transporte de gás, maior competitividade das termelétricas a gás, e a retomada da competitividade da indústria⁸².

Para implementar o novo mercado serão utilizados instrumentos regulatórios, por meio de regulações estaduais, em harmonia com as diretrizes federais, e resoluções da ANP, já tendo sido concretizados o Decreto nº 9.616/2018, o Termo de Compromisso de Cessação entre Cade e Petrobras e a nova Lei do Gás, que serão abordados pelos subitens a seguir.

III.2.1 O Decreto nº 9.616/2018

Em 2018, ainda no âmbito do programa Gás para Crescer, foi promulgado pelo Presidente da República, o Decreto nº 9.616, alterando o Decreto nº 7.382/2019, que regulamenta a Lei nº

⁸⁰ Art. 46 da Lei nº 14.134/2021.

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021.

⁸¹ Para mais informações sobre a harmonização entre as regulações estaduais e federal, ver “**Manual de boas práticas regulatórias**”. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e Laboratório de Regulação Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2020.

⁸² BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural. **Novo mercado de gás**. Disponível em: <<http://antigo.mme.gov.br/web/guest/conselhos-e-comites/cmgn/novo-mercado-de-gas>> Acesso em 14/04/2021

11.909/2009, e trazendo como principal alteração a possibilidade de contratar capacidade em gasodutos de transporte no modelo de entrada e saída.

No ano seguinte à publicação do Decreto, a ANP realizou o “Workshop sobre a Implantação do Modelo de Entrada e Saída no Brasil”, no qual explicou o funcionamento desse modelo. A contratação por entrada e saída é uma modalidade de contratação de capacidade de transporte de gás que permite ao carregador contratar capacidade nos pontos de entrada (ou recebimento) e nos pontos de saída (ou de entrega) do gás nos gasodutos de forma independente. Assim, para um carregador solicitar injeção do gás em um ponto de entrada, ele deve celebrar um contrato com o transportador de entrada específico neste ponto, sendo o mesmo aplicável para a entrega do gás no ponto de saída⁸³.

Nesse modelo, o carregador não é obrigado a realizar a contratação da capacidade seguindo o fluxo físico da molécula de gás de natural movimentado dentro do gasoduto de transporte. A movimentação do gás é desvinculada do fluxo físico. O carregador contrata a injeção de um determinado volume de gás no gasoduto de transporte e contrata a retirada de um determinado volume de gás do gasoduto de forma independente, sendo necessárias, para o funcionamento dessa modalidade, ações de balanceamento do sistema⁸⁴. Essa modalidade tem como objetivo ampliar a liquidez nos sistemas de transporte, otimizando o uso da malha de gasoduto de transporte, estimular uma maior diversidade da oferta de gás e reduzir os custos de transação⁸⁵.

Entre outras alterações relevantes à implantação do novo mercado, o Decreto nº 9.616/2018 determinou que os critérios de autonomia e independência da atividade de transporte em relação às demais atividades⁸⁶ serão regulados pela ANP para “promoção da livre concorrência, da

⁸³ BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Workshop sobre a Implantação do Modelo de Entrada e Saída no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-discute-implantacao-do-modelo-de-tarifa-de-transporte-de-entrada-e-saida-em-gasodutos> Acesso em 25/04/2021

⁸⁴ Para mais informações sobre o balanceamento dos sistemas de transporte, ver o material de Consulta Prévia nº 1/2020 da ANP “Modelo Conceitual do Mercado de Gás na Esfera de Competência da União”.

⁸⁵ BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Workshop sobre a Implantação do Modelo de Entrada e Saída no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-discute-implantacao-do-modelo-de-tarifa-de-transporte-de-entrada-e-saida-em-gasodutos> Acesso em 25/04/2021

⁸⁶ A atividade de transporte autônoma e independente das demais atividades configura a desverticalização do segmento em relação aos demais elos da cadeia.

transparência das informações, do acesso não discriminatório aos gasodutos e do uso eficiente das infraestruturas”⁸⁷. E estabeleceu que o transportador irá propor as tarifas do transporte, condicionadas ao cumprimento de critérios estabelecidos previamente pela ANP, bem como à aprovação da ANP sobre as tarifas.

Além de determinar que a malha de gasodutos de transporte poderá ser organizada em sistemas de transporte, mediante regulamentação pela ANP, que também será responsável por definir as diretrizes para criação de códigos comuns de acesso, consoante as boas práticas internacionais, pelos proprietários e agentes operadores das instalações de escoamento, processamento e de terminais de GNL para promover maior eficiência no uso das infraestruturas.

E, por último, o Decreto ainda determinou que os estudos para a expansão da malha dutoviária no país serão elaborados pela EPE, que deverá respeitar “os planos de investimentos dos transportadores, as informações de mercado e as diretrizes do Ministério de Minas e Energia”⁸⁸, e os estudos desenvolvidos deverão ser considerados pelo MME.

III.2.2 A Resolução nº 16/2019

Em 2019, no âmbito do Novo Mercado de Gás, o CNPE aprovou e promulgou a Resolução nº 16/2019, que “estabelece diretrizes e aperfeiçoamentos de políticas energéticas voltadas à promoção da livre concorrência no mercado de gás natural e dá outras providências”⁸⁹.

As diretrizes estabelecidas pela Resolução são resultado do trabalho do Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural no Brasil, que teve, durante o processo de elaboração da norma, a participação e contribuição de diferentes agentes do setor de gás, como, por exemplo, representantes da indústria, da academia e dos governos estaduais.

⁸⁷ BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.616, de 17 de dezembro de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 dez. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9616.htm> Acesso em 15/04/2021

⁸⁸ BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.616, de 17 de dezembro de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 dez. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9616.htm> Acesso em 15/04/2021

⁸⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 16, de 24 de junho de 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-172805973>> Acesso em 25/04/2021

A Resolução estabelece os princípios e as diretrizes da transição para se alcançar um mercado concorrencial de gás. Entre os princípios, vale apontar a preservação do abastecimento nacional, o aumento da concorrência, evitando a formação de monopólios regionais, a coordenação da operação do sistema de transporte por meio de códigos comuns de rede e a formação de áreas de mercado com o objetivo de aumentar a liquidez nas negociações de gás.

Os principais objetivos que devem alcançados com a transição do mercado são: a desverticalização do setor, por meio da promoção da independência dos transportadores e da restrição de transações entre comercializadores e distribuidoras de gás canalizado; o acesso de novos agentes, por meio da utilização das infraestruturas de transporte, de escoamento, de processamento e dos terminais de GNL e do incentivo para produtores comercializarem gás no mercado; e a liberação de gás pelo agente dominante do mercado. Vejamos o que determina o Art.2º:

“Art.2º A transição para o mercado concorrencial de gás natural deverá ocorrer de forma coordenada, de modo a:

I - criar condições para a ampliação do acesso e do aumento da eficiência na operação e na utilização das infraestruturas de transporte de gás natural;

II - promover a independência dos transportadores, eliminando potenciais conflitos de interesse e garantindo que os serviços de transporte sejam ofertados de forma ampla e não discriminatória;

III - restringir situações de transações entre comercializadores e concessionárias de distribuição de gás canalizado que sejam partes relacionadas;

IV - promover a transparência e o estabelecimento de regras claras para o acesso negociado e não discriminatório às infraestruturas de escoamento e processamento de gás natural e aos Terminais de Gás Natural Liquefeito - GNL;

V - promover a transparência do teor dos contratos de compra e venda de gás natural para o atendimento ao mercado cativo;

VI - implantar programas para a liberação progressiva de gás natural por parte de agente da indústria que detiver participação relevante que possa resultar na dominação de mercado, bem como incentivar os demais produtores a comercializarem o gás no mercado; e

VII - incentivar a adoção voluntária, pelos Estados e o Distrito Federal, de boas práticas regulatórias relacionadas à prestação dos serviços locais de gás canalizado, que contribuam para a efetiva liberalização do mercado, o aumento da transparência e da eficiência, e a precificação adequada no fornecimento de gás natural por segmento de usuários.”⁹⁰

⁹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 16, de 24 de junho de 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-172805973>> Acesso em 25/04/2021

Relevante também, a Resolução estabeleceu medidas, como de interesse da política energética nacional, que devem ser observadas pelo agente que ocupa a posição dominante no setor. Essas medidas são medidas estruturais e comportamentais, das quais se destacam a venda das participações em empresas que atuam nas atividades de transporte e distribuição; a definição da demanda nos gasodutos de transporte para viabilizar a oferta de contratação da capacidade remanescente; a liberação de informações sobre as condições de acesso às instalações de escoamento e processamento; e a venda de gás natural através de leilões e a remoção das barreiras que impedem que os agentes produtores comercializem o gás que produzem.⁹¹

A Resolução determina como a transição deve ocorrer:

“Art. 4º A transição para um mercado concorrencial de gás natural observará:

I - oferta de capacidade disponível de transporte;

II - critério de autonomia e independência dos transportadores (com a implementação do modelo de desverticalização do transporte);

III - organização do sistema de transporte por meio dos códigos comuns de rede;

IV - elaboração de códigos comuns de acesso a dutos de escoamento, unidades de processamento de gás natural e terminais de GNL;

V - implementação de áreas de mercado e respectivos pontos virtuais de comercialização e publicação de contratos de transporte padronizados; e

VI - implantação de programas de liberação de gás natural para redução de concentração do mercado”.⁹² (grifei)

A implementação dos incisos de I a V é mais um ponto que dependerá de regulamentação da ANP.

No que se refere à harmonização das regulações estaduais e federal, a Resolução recomenda ao MME e ao Ministério da Economia que atuem para estimular os estados e o Distrito Federal a adotarem medidas estruturantes e reformas para o mercado de prestação do serviço de gás canalizado fundamentadas em boas práticas regulatórias condizentes às diretrizes do Novo Mercado de Gás. Para isso, o MME, o Ministério da Economia, a ANP e a EPE têm o papel de capacitar as agências reguladoras estaduais.

⁹¹ Conforme Art. 3º, da Resolução nº 16/2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 16, de 24 de junho de 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-172805973>> Acesso em 25/04/2021

⁹² BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 16, de 24 de junho de 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-172805973>> Acesso em 25/04/2021

As medidas mencionadas acima são as seguintes:

“Art. 5º Recomendar que o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Economia incentivem os Estados e o Distrito Federal a adotarem as seguintes medidas:

I - reformas e medidas estruturantes na prestação de serviço de gás canalizado, incluído eventual aditivo aos contratos de concessão, de forma a refletir boas práticas regulatórias, recomendadas pela ANP, que incluem:

- a) princípios regulatórios para os Consumidores Livres, Autoprodutores e Autoimportadores;
- b) transparência do teor dos contratos de compra e venda de gás natural para atendimento do mercado cativo;
- c) aquisição de gás natural pelas distribuidoras estaduais de forma transparente e que permita ampla participação de todos os ofertantes;
- d) transparência na metodologia de cálculo tarifário e na definição dos componentes da tarifa;
- e) adoção de metodologia tarifária que dê os corretos incentivos econômicos aos investimentos e à operação eficiente das redes;
- f) efetiva separação entre as atividades de comercialização e de prestação de serviços de rede; e
- g) estrutura tarifária proporcional a utilização dos serviços de distribuição, por segmento de usuários;

II - criação ou manutenção de agência reguladora autônoma, com requisitos mínimos de governança, transparência e rito decisório;

III - privatização da concessionária estadual de serviço local de gás canalizado; e

IV - adesão a ajustes tributários necessários à abertura do mercado de gás natural discutidas no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, a exemplo do Ajuste do Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais - SINIEF nº 03/18, de 3 de abril de 2018.”⁹³

Em última análise, a adoção das ações necessárias para a implementação das propostas do novo mercado de gás natural no país pelos agentes mencionados deverá ser monitorada pelo MME, Ministério da Economia, ANP, EPE e Cade.

III.2.3 O Termo de Compromisso de Cessação de Prática

Em 2019, foi celebrado, entre o Cade e a Petrobras, o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (“TCC”) relacionado às atividades exercidas pela Petrobras na indústria de gás natural, cujo objeto principal era orientar e estabelecer a venda de ativos da Petrobras no mercado. O acordo é uma medida que busca diminuir o domínio da companhia sobre a cadeia de gás.

⁹³ BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 16, de 24 de junho de 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-172805973>> Acesso em 25/04/2021

Em nota, o Cade informou que a celebração do TCC se deu no âmbito de algumas investigações que estavam em curso no órgão sobre supostas condutas anticompetitivas da companhia no mercado. O Cade investigava suposto abuso de posição dominante e discriminação de concorrentes através da fixação diferenciada de preços pela companhia. Mediante o TCC, a Petrobras se comprometeu a vender alguns de seus ativos no mercado de gás.

O documento foi assinado pelo Cade e pela Petrobras, com a co-assinatura da ANP, estando presentes também na cerimônia de assinatura MME e Ministério da Economia.

O acordo foi um meio de arquivar as investigações, caso cumpridas integralmente as obrigações assumidas, estimular a abertura e preservar a concorrência do mercado, através da assunção de compromissos pela Petrobras para a venda dos ativos e para possibilitar a entrada de novos agentes nos segmentos. Conforme explica o Cade:

“A medida tem como objetivo impedir a ocorrência futura dos mesmos fatos investigados pelo Cade, além de estimular a concorrência no setor, até então explorado quase integralmente pela Petrobras, por meio da entrada de novos agentes que atrairiam investimentos nacionais e internacionais em vários níveis da cadeia produtiva.”⁹⁴

Entre os compromissos assumidos, a Petrobras se comprometeu a vender, até 31 de dezembro de 2021, a sua participação nas empresas transportadoras de gás natural Nova Transportadora do Sudeste (“NTS”), cuja participação era de 10%⁹⁵, TAG, com participação de 10%⁹⁶, e TBG⁹⁷, com participação de 51%. Além de se comprometer a alienar sua participação acionária indireta em

⁹⁴ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cade e Petrobras celebram acordo para venda de ativos no mercado de gás natural**. 2019. Disponível em: <<http://antigo.cade.gov.br/noticias/cade-e-petrobras-celebram-acordo-para-venda-de-ativos-no-mercado-de-gas-natural>> Acesso em 25/04/2021

⁹⁵ Em 30 de abril de 2021, a Petrobras comunicou ao mercado que concluiu a venda de sua participação na NTS para a Nova Infraestrutura Gasodutos Participações S.A.

Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/8944ef65-657f-4da8-d86c-490a1f4aa338?origin=1>> Acesso em 26/04/2021

⁹⁶ Em 20 de julho de 2020, a Petrobras comunicou ao mercado que celebrou o contrato de compra e venda das ações referentes a sua participação na TAG com o grupo formado pela ENGIE e pelo Caisse de Dépôt et Placement du Québec.

Disponível em: <https://mz-prod-cvm.s3.amazonaws.com/9512/IPE/2020/641fe92c-adb4-4ac7-9d95-036ceea58c6c/20200720231844396121_9512_777290.pdf> Acesso em 26/04/2021

⁹⁷ Em 30 de abril de 2021, a Petrobras comunicou ao mercado que deu início à fase vinculante da venda da sua participação na TBG.

Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/30154aed-6411-349f-6d5f-edd65581f972?origin=1>> Acesso em 26/04/2021

empresas distribuidoras de gás, através da alienação de suas ações na Petrobras Gás S.A. (“Gaspetro”)⁹⁸ ou através da alienação da participação da Gaspetro em outras vinte companhias distribuidoras.

Para garantir a efetividade do acordo, os compradores das participações da Petrobras nos ativos precisam atender a alguns requisitos do Cade. Não podem ter participação societária da Petrobras ou de suas afiliadas, direta ou indiretamente, devem possuir recursos financeiros e incentivos para desenvolver os ativos como um forte concorrente no mercado, e devem ter independência em relação aos agentes que exercem as atividades dos demais segmentos da cadeia, sem ter participação societária destes agentes⁹⁹.

O TCC também tratou de compromissos acessórios para solucionar problemas estruturais do mercado de gás. Além da venda dos ativos mencionados, a Petrobras também se comprometeu a indicar nos sistemas de transporte os volumes de injeção e retirada máxima em cada ponto de entrada e saída por área da concessão de cada distribuidora local, possibilitar que as transportadoras ofertassem a capacidade remanescente dos gasodutos a outros carregadores com a supervisão da ANP, e abriu mão, em contratos de transporte vigentes, do restante da exclusividade, em decorrência de ter sido a carregadora inicial, em gasodutos de transporte¹⁰⁰.

Por fim, a Petrobras ainda se obrigou a negociar de forma não discriminatória o acesso de terceiros aos gasodutos de escoamento e às UPGNs e a iniciar processo competitivo de arrendamento do Terminal de Regaseificação da Baía de Todos os Santos, no estado de Bahia, com prazo de duração do arrendamento até 31 de dezembro de 2023.

⁹⁸ A Gaspetro é uma companhia que tem por objeto social a participação em sociedades que exerçam as atividades de comercialização, importação, exportação, armazenamento e distribuição de gás natural.

Disponível em: <<https://gaspetro.com.br/pt/institucional/a-companhia>> Acesso em 26/04/2021

⁹⁹ Conforme a Cláusula Quinta – “Compradores dos Ativos Desinvestidos” do TCC.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Termo de Compromisso de Cessão de Prática. Versão Pública. 2019. Disponível em: <https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yM2Ur8iByH-Nu4yvA1cv_9inRMOg4J1hcDMIohDGroONKELtnpkMU8Pfaq47IACp_3Fd9iD44arSE934kMfAu8z> Acesso em 26/04/2021

¹⁰⁰ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cade e Petrobras celebram acordo para venda de ativos no mercado de gás natural**. 2019. Disponível em: <<http://antigo.cade.gov.br/noticias/cade-e-petrobras-celebram-acordo-para-venda-de-ativos-no-mercado-de-gas-natural>> Acesso em 25/04/2021.

III.2.4 O novo marco regulatório

O mercado de gás natural passou a ter um novo marco regulatório com a promulgação da Lei nº 14.134/2021, a nova Lei do Gás, elaborada em harmonia com as propostas do Programa Novo Mercado de Gás e com o objetivo de promover a concorrência no mercado, atrair novos agentes para os diferentes segmentos da cadeia e reduzir o preço do gás para o consumidor final.

As disposições da nova Lei do Gás são estabelecidas em seu Art. 1º:

“Art. 1º Esta Lei institui normas para a exploração das atividades econômicas de transporte de gás natural por meio de condutos e de importação e exportação de gás natural, de que tratam os incisos III e IV do caput do art. 177 da Constituição Federal, bem como para a exploração das atividades de escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural.”¹⁰¹

A Lei nº 14.134/2021 é organizada em capítulos correspondentes a cada atividade do mercado de gás. Este esquema será utilizado como esqueleto para análise da lei.

A primeira alteração significativa realizada por essa lei foi estabelecer que as atividades econômicas abordadas pelo Art. 1º, ou seja, transporte, importação e exportação, escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás, serão reguladas e fiscalizadas pela ANP, o que já sinaliza o papel relevante dado à ANP pela lei.

Para o exercício da atividade de transporte, a nova Lei do Gás retirou o regime de concessão, estabelecendo apenas o regime de autorização, inclusive para a construção de novos gasodutos, a ampliação de gasodutos existentes, a operação e a manutenção das instalações. E, em consonância ao Novo Mercado de Gás, que pretende a implantação de um mercado desverticalizado, a nova lei determina que o transportador deve exercer a atividade com independência e autonomia em relação

¹⁰¹ BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

aos agentes que exercem atividades concorrenciais da indústria e veda a relação societária, direta ou indireta, entre transportadores e empresas que exercem as atividades de exploração, desenvolvimento, produção, importação, carregamento e comercialização de gás natural¹⁰².

Relevante para distinguir a presença dos agentes que atuam na atividade de transporte dos agentes que exercem a atividade de distribuição, a Lei do Gás traz, em seu Art. 7º, os critérios que classificam um gasoduto como um gasoduto de transporte, estabelecendo ainda a competência da ANP de definir em regulação as características técnicas que um gasoduto deve possuir para ser enquadrado como um gasoduto de transporte. Vejamos:

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

I – gasoduto com origem ou destino nas áreas de fronteira do território nacional, destinado à movimentação de gás para importação ou exportação;

II – gasoduto interestadual destinado à movimentação de gás natural;

III – gasoduto com origem ou destino em terminais de GNL e ligado a outro gasoduto de transporte de gás natural;

IV – gasoduto com origem em instalações de tratamento ou processamento de gás natural e ligado a outro gasoduto de transporte de gás natural;

V – gasoduto que venha a interligar um gasoduto de transporte ou instalação de estocagem subterrânea a outro gasoduto de transporte; e

VI – **gasoduto destinado à movimentação de gás natural, cujas características técnicas de diâmetro, pressão e extensão superem limites estabelecidos em regulação da ANP.**” (grifei)¹⁰³

Novamente evidenciando o protagonismo regulador e fiscalizador da ANP estabelecido pela nova Lei do Gás, a malha de gasodutos de transporte pode ser organizada em sistemas de transporte de gás natural¹⁰⁴, conforme regulamentado pela ANP. Além de permitir que o serviço de transporte seja contratado, independentemente, no regime de contratação por entrada e saída.

¹⁰² Capítulo II, Seção I, da Lei nº 14.134/2021.

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

¹⁰³ BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

¹⁰⁴ Conforme definido pela Lei do Gás, em seu Art. 3º, XXXIX, sistema de transporte de gás natural é o “sistema formado por gasodutos de transporte interconectados e outras instalações necessárias à manutenção de sua estabilidade, confiança e segurança, nos termos da regulação da ANP”.

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

Relativamente à receita da atividade de transporte, as tarifas de transporte serão propostas pelo transportador, postas em consulta pública, e, então, aprovadas pela ANP, a quem caberá também definir, após consulta pública, a receita máxima permitida para o transporte, os critérios de reajuste e de revisão.¹⁰⁵

Para Cid Tomanik, as alterações estabelecidas pela Lei do Gás para esse segmento promovem a atividade de transporte, porque, ao alterar o regime de concessão para o regime de autorização, com a habilitação dos interessados em exercer a atividade definida por meio de regulamentação da ANP, proporciona maior agilidade para a construção e a operação dos gasodutos de transporte.¹⁰⁶

Seguindo para o acesso aos gasodutos, com vistas a aumentar o número de agentes que contratam o serviço de transporte, a Lei do Gás determina que a ANP regulará e fiscalizará o acesso de terceiros aos gasodutos de transporte e poderá promover a cessão¹⁰⁷ compulsória de capacidade de transporte em casos que o contratante não puder comprovar a necessidade de uso continuada da capacidade.

No âmbito da estocagem subterrânea e do acondicionamento de gás¹⁰⁸, o exercício dessas atividades será regulado pela ANP, a quem deverá ser solicitada a autorização por quem tem interesse na exploração das atividades. Da mesma forma foi estabelecido para as atividades de

¹⁰⁵ Conforme Art. 9º da Lei nº 14.134/2021.

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

¹⁰⁶ TOMANIK, Cid. **Principais Pontos da Nova Lei do Gás Natural**. Editora Brasil Energia. 2021. Disponível em: <<https://cenariosgas.editorabrasilenergia.com.br/principais-pontos-da-nova-lei-do-gas-natural/>> Acesso em 24/04/2021

¹⁰⁷ De acordo com o Art. 18, §1º, cessão de capacidade é a “transferência, no todo ou em parte, do direito de utilização da capacidade de transporte contratada”.

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

¹⁰⁸ A Lei do Gás define, em seu Art. 3º, incisos I e XX, o acondicionamento de gás natural como o “confinamento de gás natural na forma gasosa, líquida ou sólida em tanques ou outras instalações para o seu armazenamento, movimentação ou consumo” e a estocagem subterrânea como o “armazenamento de gás natural em formações geológicas produtoras ou não de hidrocarbonetos”.

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

importação e exportação de gás. Os interessados em exercer essas atividades deverão solicitar autorização junto à ANP, diferentemente da lei anterior revogada, que determinava que a autorização deveria ser expedida pelo MME.

Seguindo o esqueleto proposto para análise, também foi definido o regime de autorização expedido pela ANP para o exercício das atividades de construção, ampliação de capacidade e operação de UPGNs, de unidades de liquefação e de regaseificação de gás natural, bem como de gasodutos de escoamento.

Para a autorização mencionada acima, fica em aberto ainda a necessidade de regulamentação, também de competência da ANP, para estabelecer os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos indispensáveis aos agentes que pretendem exercer as atividades de processamento e de tratamento de gás, e para disciplinar as condições da outorga de autorização e a habilitação dos interessados em exercer as atividades de processamento, liquefação e regaseificação de gás e escoamento da produção.

Ainda visando promover a entrada de novos agentes nesses segmentos, a nova Lei do Gás assegura o acesso não discriminatório e negociado de terceiros interessados a essas infraestruturas e aos terminais de GNL. Contudo, para isso, o proprietário das infraestruturas terá preferência no uso das próprias instalações, tema que ainda será objeto de regulamentação pela ANP, e os proprietários deverão elaborar em conjunto com os terceiros interessados código de conduta e prática de acesso à infraestrutura. Em caso de controvérsia sobre o acesso, será a ANP quem decidirá sobre a disputa, ressalvada a possibilidade de as partes elegerem outro meio de resolução¹⁰⁹.

E por último, na esfera das atividades de distribuição e comercialização de gás natural, a Lei do Gás permite que consumidores livres, autoprodutor e autoimportador construam gasodutos para seu uso específico, quando não puderem ser atendidos pela distribuidora de gás canalizado

¹⁰⁹ Conforme estabelecido no Art. 28, §§ 1º, 2º e 4º, da Lei do Gás. BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

estadual, desde que a operação e a manutenção das instalações sejam atribuídas à distribuidora, bem como as tarifas da operação e manutenção das instalações serão definidas pelo órgão regulador estadual.

Para promover a desverticalização do segmento, a nova Lei do Gás proíbe que os responsáveis pela escolha de membros do conselho de administração ou da diretoria ou de representante legal de empresas que atuem nas atividades de exploração, desenvolvimento, produção, importação, carregamento e comercialização de gás tenham acesso a informações concorrencialmente sensíveis¹¹⁰.

Em referência à atividade de comercialização de gás natural, as distribuidoras de gás canalizado, os consumidores livres, os produtores, os autoprodutores, os importadores, os autoimportadores e os comercializadores poderão solicitar à ANP outorga de autorização para o exercício da atividade.

Visando proteger a concorrência, a Lei do Gás estabeleceu que cabe à ANP definir o conteúdo mínimo dos contratos de compra e venda de gás natural no mercado livre¹¹¹, podendo, inclusive, vetar cláusulas que prejudiquem a concorrência¹¹².

Para encerrar o papel da ANP no novo mercado de gás, o novo marco regulatório determinou também que a Agência irá acompanhar o funcionamento do mercado e adotar medidas de estímulo

¹¹⁰ Conforme Art. 30, *Caput*, da Lei do Gás.

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

¹¹¹ Mercado livre é o mercado que atende os consumidores livres, que são, conforme definição da Lei do Gás, em seu Art. 3º, XV, “consumidor de gás natural que, nos termos da legislação estadual, tem a opção de adquirir o gás natural de qualquer agente que realiza a atividade de comercialização de gás natural”, ou seja, não é obrigatoriamente atendido pela distribuidora local de gás canalizado.

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

¹¹² Conforme Art. 31, da Lei do Gás.

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

à eficiência e à competitividade e de redução da concentração na oferta de gás natural. Entre as medidas, a ANP poderá incluir:

- “I - medidas de desconcentração de oferta e de cessão compulsória de capacidade de transporte, de escoamento da produção e de processamento;
- II - programa de venda de gás natural por meio do qual comercializadores que detenham elevada participação no mercado sejam obrigados a vender, por meio de leilões, parte dos volumes de que são titulares com preço mínimo inicial, quantidade e duração a serem definidos pela ANP; e
- III – restrições à venda de gás natural entre produtores nas áreas de produção, ressalvadas situações de ordem técnica ou operacional que possam comprometer a produção de petróleo.”¹¹³

III.3 Conjuntura atual e perspectivas para o futuro

Feita a análise sobre as propostas do Programa Novo Mercado de Gás para a abertura do setor e dos instrumentos utilizados pelos órgãos competentes para promover o início da implementação do programa no país, este capítulo se encerra buscando consolidar as medidas que já foram promovidas e o que já foi alcançado, bem como identificar as ações previstas para dar continuidade e concluir a implementação do novo mercado.

Conforme foi abordado alguns passos importantes para a abertura do mercado já foram alcançados. A promulgação da nova Lei do Gás concretizou o novo marco regulatório do setor, relevante para determinar, em base legal, as regras do mercado de gás, em harmonia com as propostas do novo mercado.

Além disso, a Petrobras concluiu a venda das suas participações em duas das três transportadoras, sob o compromisso assumido com o Cade.

Quanto a novas ofertas de contratação de capacidade de transporte em gasodutos, a ANP promoveu a realização, no ano de 2020, de uma chamada pública para contratação de capacidade na TBG resultante da renúncia pela Petrobras, em acordo com o compromisso assumido no âmbito

¹¹³ Art. 33, § 1º, incisos I, II e III, da Lei do Gás.

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

do TCC, e, no ano de 2021, de uma chamada pública incremental¹¹⁴ para contratação de capacidade firme anual, também na TBG, cuja vencedora do certame foi a Petrobras.

O que permite identificar uma resposta do mercado as mudanças regulatórias estabelecidas para abertura do mercado, também a NTS e a TAG abriram, em 2021, consulta ao mercado para identificar as demandas por contratação de capacidade de transporte, que não são atendidas pela capacidade disponível na infraestrutura, visando expandir o atendimento a esses agentes.¹¹⁵

E o Conselho Nacional de Política Fazendária aprovou o ajuste tributário adaptado à Lei do Gás, uniformizando e simplificando as regras tributárias para o processamento de gás natural entre os estados e o Distrito Federal.¹¹⁶

Em relação aos próximos passos, Marina Zago e Rodrigo Rodi escrevem que o mercado precisará ser regulamentado com celeridade, sobre o regime de autorização, o acesso de terceiros às infraestruturas, as atividades de carregamento e de comercialização, tendo como norte os critérios de autonomia e independência entre os segmentos da cadeia.¹¹⁷

Conforme foi possível perceber ao longo da análise sobre a nova Lei do Gás, o dispositivo deixou diferentes temas a serem regulamentados posteriormente por instrumentos infralegais,

¹¹⁴ De acordo com a TAG, chamada pública incremental é o “procedimento, com garantia de acesso a todos os interessados, que tem por finalidade a contratação de capacidade de transporte em Pontos de Entrada ou Zonas de Saída, novos ou existentes, visando ao atendimento de demandas que não são supridas pela capacidade disponível na infraestrutura. [...] Seu objetivo é identificar potenciais carregadores e dimensionar a demanda efetiva para ampliação da malha de gasodutos e, na última etapa, viabilizar a contratação da capacidade incremental de transporte.”

TAG – Transportadora Associada de Gás. O que é chamada pública incremental? Disponível em: <<https://ntag.com.br/chamada-publica/>> Acesso em 27/04/2021

¹¹⁵ Conforme informações publicadas nos sítios eletrônicos da TAG e NTS. Disponíveis em: <<https://ntag.com.br/chamada-publica/>> e <https://www.ntsbrasil.com/pt/chamadas_publicas/#:~:text=A%20Chamada%20P%C3%BAblica%20Incremental%20tem,amplia%C3%A7%C3%A3o%20da%20infraestrutura%20da%20NTS.> Acesso em 12/05/2021

¹¹⁶ Para essa pesquisa, optou-se por não analisar o ajuste tributário estabelecido pela Lei do Gás. A aprovação do ajuste é mencionada para fins apenas de sinalização do andamento das ações no âmbito do novo mercado de gás. Para mais informações, ver: Agência Brasil. “Confaz aprova parte da regulamentação da nova Lei do Gás”. <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-04/confaz-aprova-parte-da-regulamentacao-da-nova-lei-do-gas>> Acesso em 26/04/2021.

¹¹⁷ ZAGO, Marina; RODI, Rodrigo. **Regulamentação da Lei do Gás dependerá da ANP e de novas entidades.** EPBR. 2021. Disponível em: <<https://epbr.com.br/regulamentacao-da-lei-do-gas-dependera-da-anp-e-de-novas-entidades-por-marina-zago-e-rodrigo-rodri/>> Acesso em 07/05/2021.

principalmente sob competência da ANP. Neste sentido, a Agência, para promover mais transparência no mercado, já em 2019, antecipou a agenda regulatória prevista até o ano de 2023.

Estão previstos para serem revistas e regulamentadas, nos próximos anos até 2023, a resolução sobre os critérios de autonomia e independência dos transportadores, os critérios para cálculo e aprovação das tarifas de transporte, as diretrizes para a elaboração dos códigos comuns de acesso de terceiros às infraestruturas, as atividades de carregamento e de comercialização de gás natural, a ampliação da capacidade de transporte, a solução de conflitos relativos ao acesso aos terminais de GNL e a caracterização do sistema de transporte.

Assim sendo, essa pesquisa se encerra tendo estudado o mercado de gás natural e sua regulação, as problemáticas do mercado estabelecido no Brasil e a motivação para o estabelecimento de um novo mercado, e as primeiras medidas regulatórias promulgadas para implementação do novo mercado de gás natural no país.

CONCLUSÃO

O presente trabalho foi motivado pelo contexto global de transição energética, tendo o gás natural como destaque de fonte energética durante a transição, e o lançamento de um novo mercado de gás no Brasil. A linha de pesquisa deste trabalho foi buscar conhecer a indústria de gás natural, o mercado de gás no país e as problemáticas deste, o arcabouço regulatório, os objetivos do novo mercado e as medidas regulatórias utilizadas e previstas para alcançá-los. O método de pesquisa utilizado foi a leitura da legislação vigente aplicável ao tema, e os artigos e notas técnicas publicados por agentes e autoridades da indústria para formar um ponto convergente de entendimento sobre esse setor.

Cumprido ressaltar que não foi a intenção deste trabalho esgotar o assunto sobre o mercado de gás natural, nem mesmo fazer uma análise de julgamento sobre as medidas tomadas frente à problemática identificada para o desenvolvimento do mercado no país. O objetivo desta pesquisa é contribuir na elaboração de um panorama sobre o mercado, os desafios para o seu crescimento e os instrumentos regulatórios do novo mercado.

Feitas essas considerações, a partir da literatura analisada ao longo desta pesquisa, é possível compreender que o gás natural é um hidrocarboneto, encontrado no estado gasoso em condições atmosféricas normais, extraído de reservatórios petrolíferos ou gaseíferos e utilizado como fonte de energia em usinas termelétricas, indústrias, uso veicular, comércio e doméstico.

No Brasil, a maior parte da produção de gás natural é de origem associada ao petróleo, e, dessa forma, com as altas estimativas de produção de petróleo do polígono do Pré-Sal para os próximos anos, a expectativa é haja um aumento na produção e oferta de gás natural, a partir do gás encontrado no Pré-Sal.

A indústria de gás natural é uma indústria de rede, na qual há uma cadeia formada por diferentes segmentos, que são interdependentes entre si para um bom funcionamento, eficaz e de qualidade, do setor. E a cadeia de gás natural é composta pelas atividades de produção, escoamento, tratamento ou processamento, transporte e distribuição.

A respeito do arcabouço regulatório, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como monopólio da União a pesquisa e a lavra dos reservatórios de petróleo e gás natural. A flexibilização para exploração desses recursos por outros agentes foi alcançada por meio da EC nº 9/1995 e pela EC nº 6/1995, que permitiram, respectivamente, que a União contratasse empresas estatais ou privadas para realizarem as atividades classificadas como monopólio e que a pesquisa e a lavra de recursos minerais fossem realizadas através de autorização ou concessão da União a empresas constituídas sob leis brasileiras.

A EC nº 9/1995 foi regulamentada pela Lei nº 9.478/1997, chamada de Lei do Petróleo, que estabeleceu os princípios da política energética nacional, criou o CNPE e a ANP e promoveu a realização de rodadas de licitações para exploração de campos de petróleo. Essas flexibilizações promoveram a entrada de novos agentes na indústria e a concorrência. Para o setor de gás natural, o marco regulatório foi alcançado com a promulgação da Lei nº 11.909/2009.

Essa lei estabelecia o regime de concessão para o exercício da atividade de transporte de gás, atribuía ao MME a prerrogativa de propor a construção e a ampliação de gasodutos, visando ampliar a extensão da malha dutoviária no país, e não garantia o acesso de terceiros interessados às infraestruturas essenciais (gasodutos de escoamento, UPGNs e plantas de regaseificação). A literatura aponta que esses pontos contribuíram para o engessamento do setor, pois aumentou a burocracia para o investimento em gasodutos e limitou o número de agentes exercendo as atividades nos segmentos de escoamento, tratamento e processamento de gás.

Com a pesquisa, percebe-se que desde a publicação da Lei nº 11.909/2009 não foram construídos novos gasodutos no país, a malha dutoviária não se expandiu, e o segmento da cadeia que possui uma maior quantidade de agentes atuando é a o segmento da produção, mas, em decorrência de não poderem acessar as infraestruturas essenciais da cadeia, acabam vendendo o gás natural produzido logo após a extração para o agente dominante.

Além disso, o mercado de gás natural no Brasil é um mercado verticalizado. Uma das principais mudanças propostas pelo Programa Novo Mercado de Gás é a desverticalização do

mercado. Conforme explica a literatura, a indústria de gás natural é uma indústria de rede e, por esse motivo, tem tendência a ser integrada verticalmente. Isso significa que uma mesma empresa que atua a montante da cadeia, produção, tem interesse em integrar a cadeia atuando também a jusante, distribuição, e no segmento que conecta os dois, o transporte, para reduzir custos de transação e garantir a monetização da sua produção. A desverticalização são medidas estabelecidas que separam os segmentos da cadeia.

Ao longo da pesquisa, percebe-se que as características da indústria, com tendência à verticalização, combinadas com o arcabouço regulatório, que dificultavam a entrada de novos agentes nos diferentes segmentos da cadeia, resultaram no estabelecimento de um agente dominante no mercado, que atua, sem concorrência, em todos os segmentos da cadeia, seja direta ou indiretamente, por meio de participação acionária.

Dessa forma, os dois principais problemas do mercado de gás no país, e que levaram à reformulação regulatória do setor, identificados nesta pesquisa são a verticalização do mercado e a presença de um agente dominante.

Nesse cenário foi lançado o Programa Novo Mercado de Gás, desenvolvido pelo MME, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Economia, ANP, EPE e Cade, buscando promover a desverticalização do mercado um uso mais eficiente e competitivo das infraestruturas. O programa estabeleceu diretrizes estratégicas para a formulação do novo mercado, tendo como norte, entre outras, as premissas de atrair investimentos, de diversidade de agentes, maior dinamismo e acesso à informação e promoção da competição na oferta de gás natural.

Nesta pesquisa, foram identificados os seguintes instrumentos legais utilizados no início da implementação do Programa Novo Mercado de Gás: o Decreto nº 9.616/2018, a Resolução nº 16/2019, o TCC e o novo marco regulatório.

O Decreto nº 9.616/2018 instituiu a possibilidade de contratação de capacidade de transporte em gasodutos de transporte no modelo de entrada e saída, determinou que a ANP irá regular os critérios de autonomia e independência da atividade de transporte em relação aos outros segmentos

da cadeia e atribuiu à EPE competência de elaborar estudos para a expansão da malha dutoviária no país.

Já a Resolução nº 16/2019, do CNPE, estabeleceu as diretrizes e políticas energéticas voltadas à promoção da concorrência no mercado de gás. Enquanto o TCC promoveu um acordo entre a Petrobras, agente dominante da cadeia, e o Cade, por meio do qual a Petrobras se comprometeu a alienar seus ativos no segmento de transporte e de distribuição e a negociar o acesso de terceiros aos gasodutos de escoamento e às UPGNs.

E o novo marco regulatório foi estabelecido com a promulgação da Lei nº 14.134/2021, a nova Lei do Gás, elaborada em harmonia com as propostas do novo mercado de gás. A lei estabelece o regime de autorização concedida pela ANP para o exercício da atividade de transporte, confere maior protagonismo à ANP para implementar e fiscalizar o novo mercado, e assegura o acesso não discriminatório e negociado de terceiros interessados às infraestruturas essenciais.

A pesquisa se encerra com a análise das primeiras medidas adotadas para implementar o novo mercado de gás. Importante ressaltar, percebe-se com a conclusão da pesquisa, que as propostas do novo mercado de gás foram publicadas e foi dado início na implantação do novo mercado, contudo ainda está em transição, sendo construído e implementado, e pendente de novas regulamentações infralegais, principalmente de competência da ANP, conforme estabelecido pela nova Lei do Gás, para os diferentes segmentos para que efetivamente seja alcançado um mercado aberto, competitivo e com maior liquidez.

REFERÊNCIAS

ABNT Online. O que são gases do efeito estufa? Disponível em: <https://www.abntonline.com.br/sustentabilidade/GHG/O_que_%C3%A9_gee> Acesso em 16/04/2021

AJAJ, Cláudia. **Monopólio do petróleo e a emenda constitucional nº 9, de 1995**. Universidade Presbiteriana Mackenzie. 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp061644.pdf>> Acesso em 04/04/2021.

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Chamadas Públicas. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/movimentacao-estocagem-e-comercializacao-de-gas-natural/transporte-de-gas-natural/chamadas-publicas>> Acesso em 19/04/2021

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Ministério de Minas e Energia et. al. **“Estudo sobre o aproveitamento do gás natural do pré-sal”**. 2020. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-472/Oficial%20-%20Estudo%20aproveitamento%20do%20GN%20do%20Pre%CC%81-Sal_vf.pdf> Acesso em 02/04/2021.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Modelo Conceitual do Mercado de Gás na Esfera de Competência da União – Comercialização, Carregamento e Balanceamento**. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-previa/2020/consulta-previa-no-01-2020>> Acesso em 25/04/2021

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica “A promoção da concorrência na indústria de gás natural”**. 2018. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-14-2018-sim.pdf>> Acesso em 12/04/2021

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica “Desverticalização na indústria do gás natural”**. 2018. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-04-2018-sim.pdf>> Acesso em 02/04/2021

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 47, de 3 de setembro de 2014. Disponível em: <<https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-47-2014?origin=instituicao&q=resolu%C3%A7%C3%A3o%2047/2014>> Acesso em 19/04/2021

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Workshop sobre a Implantação do Modelo de Entrada e Saída no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-discute-implantacao-do-modelo-de-tarifa-de-transporte-de-entrada-e-saida-em-gasodutos> Acesso em 25/04/2021

BRASIL. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. **Programa Estadual de Mudanças Climáticas**. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/gases-do-efeito-estufa/>> Acesso em 16/04/2021

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cade e Petrobras celebram acordo para venda de ativos no mercado de gás natural**. 2019. Disponível em: <<http://antigo.cade.gov.br/noticias/cade-e-petrobras-celebram-acordo-para-venda-de-ativos-no-mercado-de-gas-natural>> Acesso em 25/04/2021

BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 10, de 14 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/arquivos/2016/resolucao_cnpe_10_diretrizes_gas_para_crescer.pdf> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 4, de 9 de abril de 2019. Disponível em: <http://antigo.mme.gov.br/documents/36112/491934/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CNPE_4_2019.pdf/dcca8684-8301-c772-c228-fe971aa98f93#:~:text=Page%201-,CONSELHO%20NACIONAL%20DE%20POL%C3%8DTICA%20ENERG%C3%89TICA%20%2D%20CNPE%20RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%204%2C%20DE,de%20G%C3%A1s%20Natural%20no%20Brasil.&text=III%20%E2%80%93%20propor%20a%C3%A7%C3%B5es%20a%20entes,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico.>> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 16, de 24 de junho de 2019. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 25 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-172805973>> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 30/03/2021

BRASIL. Decreto nº 9.934, de 24 de julho de 2019. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 24 jul. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9934.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.934%2C%20DE%204,do%20Mercado%20de%20G%C3%A1s%20Natural.>> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 7 ago. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm> Acesso em 30/03/2021

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm> Acesso em 25/04/2021

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Termo de Compromisso de Cessão de Prática. Versão Pública. 2019. Disponível em: <https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yM2Ur8iByH-Nu4yvA1cv_9inRMOg4J1hcDMIohDGroONKELtnpkMU8Pfaq47IACp_3Fd9iD44arSE934kMfAu8z> Acesso em 26/04/2021

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural. **Novo mercado de gás.** Disponível em: <<http://antigo.mme.gov.br/web/guest/conselhos-e-comites/cmgn/novo-mercado-de-gas>> Acesso em 14/04/2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. **Informe: comparações de preços de gás natural.** 2019. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-369/INFORME%20-%20Compara%C3%A7%C3%B5es%20de%20Pre%C3%A7os%20de%20G%C3%A1s%20Natural.pdf>> Acesso em 13/04/2021

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.616, de 17 de dezembro de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 dez. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9616.htm> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. Resolução Normativa nº 17, 10 de junho de 2010. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 jun. 2010. Disponível em: <<https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-17-2010?origin=instituicao&q=resolu%C3%A7%C3%A3o%2017/2010>> Acesso em 13/04/2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 32ª ed. São Paulo: Atlas. 2018. p. 82 e 306.

CBIE – Centro Brasileiro de Infraestrutura. O que é o Gasbol? 2020. Disponível em: <<https://cbie.com.br/artigos/o-que-e-o-gasbol/>> Acesso em 19/04/2021

DELGADO, Fernanda; LAMASSA, Daniel. **Vaca Muerta, Bolívia e Pré-Sal: como organizar todo esse gás?** Caderno de Opinião. O novo mercado de gás natural: opiniões de especialistas, perspectivas e desafios para o Brasil. FGV. 2019

ECYCLE. Os perigos potenciais do faturamento hidráulico. Disponível em: <<https://www.ecycle.com.br/component/content/article/35/1206-os-perigos-potenciais-do-fraturamento-hidraulico.html>> Acesso em 17/04/2021

FORMAN, John. **O novo mercado de gás.** Caderno de Opinião. O novo mercado de gás natural: opiniões de especialistas, perspectivas e desafios para o Brasil. FGV. 2019

GNPW Group. O que é gás natural liquefeito. Disponível em: <<https://www.gnpw.com.br/energia-limpa/o-que-e-o-gas-natural-liquefeito/>> Acesso em 20/04/2021

MAIA DA COSTA, Heloise Helena Lopes. **A regulação da indústria do gás natural no Brasil: fatos e desafios**. Tese – Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE. 2003. Disponível em: <<http://www.ppe.ufrj.br/index.php/en/publicacoes/dissertacoes/2003/1147-a-regulacao-da-industria-do-gas-natural-no-brasil-fatos-e-desafios>> Acesso em 02/04/2021.

MORAES, Fernanda. **Brasil, Bolívia e Argentina: gás natural, mercados e acessos**. Caderno de Opinião. FGV. 2019. Disponível em: <https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/coluna_opinioao_abril_-_brasil_bolivia_e_argentina_v2.pdf> Acesso em 19/04/2021.

MOUTINHO DOS SANTOS, E. et al. **Gás natural: a construção de uma nova civilização**. Estudos Avançados 21 (59). 2007. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10207>> Acesso em 17/04/2021

O. C. GONÇALVES, Carla Maria de. **A revisão do marco regulatório para o setor de gás natural e o by pass da rede de distribuição**. Dissertação para obtenção de grau de mestre apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. 2019. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28876>> Acesso em 06/04/2021

PWC. **Vaca Muerta: Argentina's energy future**. 2018. Disponível em: <<https://www.pwc.com/ar/es/publicaciones/assets/vaca-muerta-energia-argentina-i.pdf>> Acesso em 19/04/2021

SACHS, Ignacy. **A revolução energética do século XXI**. Estudos Avançados 21 (59). 2007. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10204/11798>> Acesso em 16/04/2021

SILVA, Celso. **Gás Natural: combustível do futuro ou do presente?** Caderno de Opinião. O novo mercado de gás natural: opiniões de especialistas, perspectivas e desafios para o Brasil. FGV. 2019.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Revista Atualizada. 43ª edição. 2020

TAG – Transportadora Associada de Gás. O que é chamada pública incremental? Disponível em: <<https://ntag.com.br/chamada-publica/>> Acesso em 27/04/2021

TOMANIK, Cid. **Principais Pontos da Nova Lei do Gás Natural**. Editora Brasil Energia. 2021. Disponível em: <<https://cenariosgas.editorabrasilenergia.com.br/principais-pontos-da-nova-lei-do-gas-natural/>> Acesso em 24/04/2021

ZAGO, Marina; RODI, Rodrigo. **Regulamentação da Lei do Gás dependerá da ANP e de novas entidades**. EPBR. 2021. Disponível em: <<https://epbr.com.br/regulamentacao-da-lei-do-gas-dependera-da-anp-e-de-novas-entidades-por-marina-zago-e-rodrigo-rodri/>> Acesso em 07/05/2021